This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

A 451652

PRÉCIS
DES
INSTITUTIONS POLITIQUES
ET SOCIALES
DE
L'ANCIENNE FRANCE

11624. — PARIS. IMPRIMERIE A. LAHURE
Rue de Fleurus, 9

PRÉCIS

DES

INSTITUTIONS POLITIQUES

ET SOCIALES

DE

L'ANCIENNE FRANCE

PAR

A. GASQUET

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DES LETTRES DE CLERMONT-FERRAND

TOME PREMIER

PARIS

LIBRAIRIE HACHETTE ET Cie

79, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 79

1885

Droits de propriété et de traduction réservés

premiers Capétiens, au dix-septième siècle; d'autres ont décrit l'état de la France en 1789 et dressé comme le bilan de l'ancien régime, parvenu au terme de son existence. Nous avons voulu présenter d'ensemble l'histoire des institutions de la France sous nos trois dynasties et en marquer par là l'unité, prendre chacune d'elles à son origine, au moment où la Gaule romaine devient la Gaule franque, en suivre le développement et l'évolution à travers les âges, en montrer les transformations de plus en plus complexes jusqu'à la chute du gouvernement monarchique. La science, tous les jours mieux informée, nous enseigne combien sont peu vraisemblables les brusques révolutions qui, d'après les anciens systèmes, auraient bouleversé la face du globe; c'est par des changements lents et à peine sensibles, mais continus, que s'est opérée et s'opère encore sous nos yeux toute rénovation. Il en va de même dans l'ordre des phénomènes politiques et sociaux. La liberté humaine ne s'exerce que sur les données fournies par le passé; elle se borne à modifier, suivant ses besoins présents, les éléments que les âges précédents lui ont transmis et à les approprier aux circonstances nouvelles qui déterminent son mode d'action. C'est dans le passé que le présent plonge par toutes ses racines. Notre civilisation est fille des civilisations antérieures et spécialement de la civilisation romaine. Le sentiment profond de cette unité dans notre développement national a dicté le plan général de cet ouvrage et nous a fait préférer à l'ordre chronologique et à la division par périodes l'ordre logique et la division par par-

ties : administration centrale, administration provinciale, justice, finances, etc.

Nous n'ignorons pas que le système que nous avons adopté en ce qui touche aux questions d'origines heurtera des idées reçues, défendues avec talent et longtemps répandues dans l'enseignement officiel. Il nous a semblé que, depuis Montesquieu, Augustin Thierry et les travaux historiques de l'école allemande, on a singulièrement exagéré l'influence sur nos institutions de l'élément germanique. Sans nier l'influence réelle de cet élément, sans le considérer comme une *quantité négligeable*, tout en reconnaissant qu'il a modifié en les troublant les conditions d'existence de la société gallo-romaine, nous ne saurions voir dans la conquête barbare l'origine des distinctions sociales qui se sont perpétuées jusqu'à nos jours, ni dans les institutions barbares l'origine de la féodalité et celle de toutes nos libertés publiques : comme si Rome, avec son organisation provinciale et municipale, n'avait propagé dans le monde que la servitude. Nous tenons que Montesquieu a formulé un paradoxe fécond en conséquences erronées, quand, à propos de la Constitution anglaise, il a écrit : « Ce beau système a été trouvé dans les bois. »

Nous faisons la part beaucoup plus large à l'influence romaine, en nous autorisant de la doctrine d'un maître éminent et vénéré, M. Fustel de Coulanges, qui a renouvelé, par son livre des *Institutions politiques de l'ancienne France*, l'histoire du moyen âge. Cette influence se manifeste non seulement dans l'organisation des pou-

voirs publics, que les rois mérovingiens, carolingiens et capétiens s'efforcent de modeler à l'image du pouvoir impérial, mais aussi dans la constitution de la propriété privée et dans les relations de personne à personne. On dispute encore pour savoir ce qu'il faut entendre par la terre salique : on connaissait à Rome la propriété allodiale et la propriété bénéficiaire. C'est une erreur de croire que les Codes romains n'ont été étudiés qu'à partir du treizième siècle et par les légistes des rois capétiens : si le Code de Justinien n'a été commenté que tardivement en Occident, le Code de Théodose n'a cessé d'inspirer la législation des rois barbares, et son empreinte est très sensible dans les Capitulaires de Charlemagne.

Nous tenons à prévenir un autre genre de critiques. Dans un ouvrage comme celui-ci, où la matière est infinie, où des questions multiples ont appelé l'attention et l'étude d'une foule de savants, où la vie d'un homme ne suffirait pas à connaître ce qui a été écrit sur chacun des sujets que nous avons traités, les spécialistes pourront nous reprocher soit d'avoir été incomplets, soit d'avoir pris trop nettement parti. Sur certains points, nous n'avons pas hésité à livrer les résultats de nos recherches personnelles; pour le reste, nous croyons n'avoir laissé échapper aucun des travaux importants de la critique moderne; nous avons mis largement à contribution et les grands érudits du seizième siècle, les Pasquier, les Loyseau, les Du Tillet, les Pithou, dont la science est si pénétrante et si sûre, et les maîtres contemporains de l'histoire. D'ailleurs, les limites restreintes d'un ouvrage

destiné à l'enseignement nous interdisaient d'insister sur des controverses particulières et d'exposer avec trop de complaisance les systèmes et les solutions contradictoires auxquels chaque question a pu donner lieu.

Des omissions, des erreurs de détail, sont inévitables dans un sujet si vaste et si varié. Nous serons reconnaissants aux critiques et aux lecteurs qui voudront bien nous les signaler. Nous leur promettons d'en tenir grand compte et d'en faire profiter notre travail, si le public veut bien faire bon accueil à l'édition que nous proposons aujourd'hui à ses suffrages.

A. G.

PRÉCIS

DES

INSTITUTIONS POLITIQUES ET SOCIALES

DE

L'ANCIENNE FRANCE

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR ROYAL

Rome fut la maîtresse des nations modernes dans la science du gouvernement. Elle leur légua la notion de l'État, c'est-à-dire d'un pouvoir confondant et résumant les pouvoirs et les droits de chaque individu, en possession d'une autorité sans limite, et l'exerçant dans l'intérêt de tous et pour le salut commun. L'État n'était pas seulement la collection des individus rassemblés sous le même gouvernement et vivant sous la même loi; c'était, pour l'antiquité, un être de raison, une entité visible à qui l'on dressait des temples et qui était l'objet d'un culte. Ce culte de l'État n'était autre chose que l'extension de celui des dieux lares, comme la puissance du chef de famille renfermait en germe la puissance du chef de l'État. Chaque province de l'empire eut son temple de Rome et d'Auguste, ses prêtres, ses cérémonies solennelles. L'em-

pereur, en qui l'État se personnifiait, fut adoré comme l'incarnation temporaire de cette divinité. Toutes les religions particulières et étrangères furent admises par les Romains, mais à condition de reconnaître la religion de l'État et de se subordonner à elle.

Si le principe d'autorité ne fut nulle part aussi fort qu'à Rome, il ne faut pas croire que cette toute-puissance de l'État, représenté par un homme, ait été exclusive de toute liberté. Le principe de liberté ne nous est pas venu des forêts germaines, importé en Occident par les barbares. Il ne faut pas confondre l'esprit d'indiscipline avec l'esprit de liberté, l'anarchie avec l'indépendance. Les barbares n'ont apporté avec eux que la barbarie. Ils ne pouvaient communiquer à l'Occident des notions de gouvernement que leurs hordes de guerre ne possédaient point. Si l'on veut chercher le germe des institutions libres qui se développèrent en Occident, après la disparition de l'empire, c'est encore à Rome que nous le trouverons. A Rome, l'État, par cela même qu'il était tout-puissant, pouvait permettre une large décentralisation. Maître de son domaine réservé, et placé en dehors de toute discussion, il s'accommodait volontiers de l'autonomie des groupes sociaux qui trouvaient en lui-même leur unité. C'est ainsi que Rome organisa autour d'elle les municipes, véritables petites républiques, avec leurs magistrats élus, leurs finances particulières et leur milice. Elle autorisa dans les provinces une véritable représentation nationale. En Gaule, dans cet angle que forme le confluent de la Saône et du Rhône, terrain indivis, acheté aux frais des soixante cités gauloises, se dressait le temple de Rome et d'Auguste. C'est là que chaque année se rendaient, au mois d'août, les soixante représentants choisis par les cités, pour célébrer la fête impériale. Leur assemblée était à la fois religieuse et politique. Ils formaient une réunion de soixante prêtres, qui étaient en même temps soixante magistrats. Non seulement on envoyait à César le tribut d'hommage et de reconnaissance de la province, mais on entendait les doléances des provinciaux, on discutait s'il

y avait lieu d'infliger un blâme aux fonctionnaires envoyés par l'empereur, ou de louer leur administration tutélaire. On envoyait des délégués à Rome qui avaient qualité pour intenter une accusation devant le Sénat aux oppresseurs des provinces.

Enfin, au quatrième siècle, s'offre à nous un spectacle tout nouveau. Le monde entier tient ses assises universelles, pour s'occuper des intérêts religieux de la chrétienté. Les évêques y accourent de tous les points de l'empire, sur l'ordre de César, aux frais du fisc, et dans les voitures publiques. L'empereur préside ces assemblées, dont l'image amoindrie se retrouve dans chaque province et dans chaque diocèse.

Rien ne fut complètement détruit des institutions que l'empire laissa après lui. Les invasions barbares accumulèrent les ruines, jetèrent le plus grand trouble dans la société gallo-romaine. Mais les nouveaux venus finirent par se fondre avec le peuple qui les avait reçus ; ils adoptèrent ses mœurs, ses usages, ses institutions. Ils gardèrent les cadres de l'administration qui les avait précédés, et s'efforcèrent de gouverner comme ceux qu'ils remplaçaient. Les traditions de gouvernement léguées par l'empire, consignées dans ses monuments législatifs, et dont la classe la plus instruite, le clergé, se fit le dépositaire et le gardien, devinrent l'idéal constant, auquel les souverains de la Gaule et plus tard de la France tentèrent de se conformer, dont ils essayèrent sans cesse de se rapprocher. Traversée et contrariée par le développement de la féodalité, dont le principe d'anarchie était la négation même de la notion d'État, la royauté, grâce à l'Église, grâce aux légistes, tout imprégnés de l'étude des codes de Théodose et de Justinien, parvint à lutter victorieusement et à ramener peu à peu la société à l'idéal conçu par Rome.

Toute notre histoire présente le tableau de la lutte des deux tendances hostiles, en germe dans les institutions impériales : le principe d'autorité et le principe de liberté. Les princes mérovingiens et carolingiens s'efforcent de restaurer dans son intégrité le pouvoir des empereurs, et semblent un instant y réussir sous Dagobert et sous Charlemagne. La féo-

dalité reprend ensuite le dessus, développant les fortes initiatives et les énergies individuelles; elle aboutit à l'anarchie et au désordre des guerres privées. Le pouvoir royal ramène alors l'ordre, la justice, des institutions régulières qui ont un caractère mixte, jusqu'au moment où, sous Richelieu et sous Louis XIV, la royauté se débarrassa de tous ses contre poids, états généraux, états provinciaux, parlements, pour aboutir à l'absolutisme monarchique. Ce fut la Révolution, avec la convocation tardive des états généraux de 1789, qui marqua le réveil des libertés publiques.

I

A la fin du cinquième siècle, trois armées barbares étaient cantonnées en Gaule, sur les terres des propriétaires gallo-romains ; les Wisigoths entre la Loire et les Pyrénées, les Burgondes dans le bassin de la Saône et du Rhône, les Francs dans le bassin de l'Escaut. Le pouvoir était exercé par un vicaire général, chargé des services civils, et par un maître de la milice, chargé de contenir les barbares dans les limites de leurs cantonnements et au besoin de les réunir et de se mettre à leur tête contre les ennemis de l'empire [1].

Quand la Gaule eut été évacuée par les fonctionnaires impériaux, le roi des tribus franques, Clovis, prétendit s'emparer du pouvoir vacant. La dignité royale, héréditaire dans

1. Nous adoptons le système développé par M. Fustel de Coulanges dans son livre, *Histoire des institutions politiques*. Ce système, fondé sur l'étude la plus minutieuse des textes mérovingiens, nous paraît expliquer de la manière la plus naturelle et la plus vraisemblable, la transition du gouvernement romain au gouvernement mérovingien. Déjà au dix-huitième siècle des idées analogues avaient été soutenues par l'abbé Dubos (*Histoire critique de l'établissement de la monarchie française dans les Gaules*, 3 vol.) et, sous une forme plus scientifique, par Garnier (*Traité de l'origine du gouvernement français*).

sa famille, avait été confirmée à lui et à ses aïeux par l'empereur. Son père, Chilpéric, chassé par ses sujets, était allé réclamer de Rome une nouvelle investiture. Clovis franchit la Somme, battit le fils d'Egidius, Syagrius, resté en Gaule à la tête de quelques légions. Il incorpora dans son armée ses soldats, qui encore au temps de Procope gardaient leur costume militaire, leurs enseignes et jusqu'au numéro de leurs légions[1]. Il traita avec les villes gallo-romaines, qui désiraient sa domination et l'accueillirent comme un protecteur[2]. Plus tard, converti au christianisme par l'évêque de Reims, saint Remy, il réussit, avec la complicité des évêques et de la plus grande partie de la nation romaine, à vaincre les barbares ariens, Burgondes et Wisigoths. Il exerça seul dans toute la Gaule le commandement militaire. Il s'empara également de l'autorité civile, et l'empereur Anastase reconnut cette usurpation en lui envoyant le titre et les insignes de patrice et de consul. Il réunit ainsi en sa personne les pouvoirs du vicaire des Gaules et du maître de la milice. Dans les actes administratifs et les diplômes, il s'intitula *rex Francorum et vir illuster*. Comme roi des Francs, il commandait à son peuple en vertu de son droit héréditaire; comme *vir illuster*, il exerçait sur la population civile les pouvoirs délégués par l'empereur. Cette fiction de la délégation impériale se maintint en Gaule pendant plus d'un siècle.

La prise de possession de la Gaule par les Francs fut signalée par beaucoup de violences privées; mais il n'y eut pas de spoliation systématique, parce qu'il n'y eut, à proprement parler, ni vainqueurs ni vaincus. Il n'est pas vrai que les terres des Gallo-Romains furent distribuées aux Francs, et que ce partage ait été l'origine de la noblesse dans notre pays. Les barbares, Wisigoths et Burgondes, avaient été casés à titre d'*hôtes* sur les terres des anciens propriétaires, et soumis à l'obligation d'un fermage (*tertiæ*). Les codes de

1. Procope, *de Bello Gothico*, lib. I, cap. XII.
2. « Multi jam tunc ex Gallis habere Francos dominos summo desiderio cupiebant » (Greg. Turon., lib. II, cap. XXXVI).

ces nations parlent longuement de ces transactions. On ne lit rien de semblable dans les codes francs et dans les chroniques. Les terres du fisc suffirent amplement à doter les compagnons de Clovis. Les Gaulois n'auraient pas désiré avec passion la domination franque, si cette domination leur avait apporté la servitude et la spoliation.

La fusion fut, au contraire, de bonne heure complète entre les deux races. Les Gaulois continuèrent à se décorer des titres de nobles et de sénateurs. Ils occupèrent les plus hautes charges du palais et gouvernèrent l'État sous les princes barbares. Ils étaient naturellement appelés à ces fonctions par leur éducation supérieure et leur habitude du gouvernement. Ils furent les initiateurs des barbares. On les voit dans les ambassades, dans les cadres de l'administration générale, dans les évêchés, même à la tête des armées. Il est curieux que les deux plus grands généraux de la période qui suit la conquête, Mummolus et Desiderius, aient été d'origine gauloise [1].

Quant aux rois mérovingiens eux-mêmes, ils prétendent succéder purement et simplement aux empereurs romains. Ils en revêtent le costume, ils en prennent les usages; on leur parle avec les mêmes formules de langage qu'aux souverains orientaux. Ils conservent autant qu'ils peuvent les cadres de l'administration que l'empire leur a légués, ils s'efforcent de s'inspirer des mêmes principes de gouvernement. Rien ne ressemble plus à un empereur byzantin qu'un souverain mérovingien.

Il est vrai qu'une fiction de chancellerie continue longtemps encore à faire des rois francs des fonctionnaires de l'empire; mais cette fiction n'entrave en rien l'exercice du pouvoir de ces rois. Procope prétend que Théodebert fut le

1. On voit, dans Grégoire de Tours, à chaque page, des passages semblables à celui-ci :

« Asteriolus et Secundinus magni cum rege habebantur; erat autem uterque sapiens et rhetoricis imbutus artibus. Sed Secundinus plerumque legationem imperatori a rege missus intulit » (lib. III, cap. XXXIII).

premier prince franc qui frappa des monnaies à son effigie. Cependant on trouve encore des monnaies de l'empereur Maurice fabriquées à Vienne[1]. On sait que le pape Grégoire le Grand demandait à Byzance l'octroi du pallium pour l'évêque d'Autun, le protégé de Brunehaut. Enfin le puissant roi Dagobert recevait les instructions d'Héraclius au sujet de la persécution des juifs. Mais cette dépendance était purement de forme. Si la chancellerie byzantine ne cessa de revendiquer ses droits sur l'Occident, le souvenir s'en perdit totalement chez les Gallo-Francs pendant les siècles qui préparent l'évolution de la société vers la forme féodale.

Héritiers des empereurs, les rois mérovingiens exercent dans son intégrité le pouvoir qu'ils ont laissé, et ce pouvoir est absolu. Ils se le transmettent par droit de naissance, sans que nulle part il soit fait mention même d'un semblant d'élection. Le royaume est un patrimoine qu'ils se partagent et qui ne sort jamais de leur famille. Il faut descendre du sang de Mérovée pour avoir droit à leur succession. Une sorte de superstition s'attache à cette descendance. Les maires du palais, en possession de la plénitude de l'autorité, attendent plus d'un siècle, avant d'oser mettre la main sur la couronne, et se contentent de gouverner au nom de rois éphémères appartenant à la race de Clovis. Ni l'âge ni les infirmités ne prévalent contre le droit héréditaire. Thibaut succède à son père Théodebert, bien que paralytique et infirme. Gontran, à défaut d'héritier direct, adopte son neveu Chlotaire. Gondowald, qui est allé à Constantinople demander l'appui des empereurs, se dit fils de Chlotaire, pour appuyer ses revendications et donner un prétexte à sa révolte. Des enfants de cinq ans, et même de quatre mois, succèdent, sans résistance des leudes, à leur père. Le maire Rainfroy, qui a besoin d'un prince mérovingien pour légitimer son pouvoir, tire du cloître le moine Daniel dont il fait Chilpéric II. « Chez les Perses,

1. Voyez, sur les monnaies mérovingiennes, Fr. Lenormant, *Monnaies et médailles*, IIe partie, ch. I.

comme chez les Francs, dit Grégoire le Grand, les rois se succèdent par droit de naissance. »

Il est vrai qu'ils sont élevés sur un bouclier et portés au milieu des soldats. Mais cette cérémonie n'implique en aucune façon l'élection de celui qui en est l'objet. C'était une cérémonie qui permettait aux sujets de saluer et d'acclamer le nouveau prince. L'élévation sur le pavoi n'était même pas un usage particulier aux Mérovingiens. Nous le retrouvons à Rome, aussi bien qu'à Byzance. Le curopalate Codinus nous a transmis tous les détails de cette cérémonie à Constantinople[1].

Ces princes s'intitulent eux-mêmes rois par la grâce divine et non par l'élection populaire. Ils se proclament les élus de Dieu; ils ne sont responsables de leurs actes que devant lui seul. Toutes les manifestations de leur autorité sont sacrées, toutes leurs constitutions sont censées émaner de l'inspiration d'en haut. Si quelquefois les formules mentionnent le consentement populaire, il importe de ne pas se méprendre; elles font allusion à l'usage de faire procéder partout, après le couronnement du prince, à la formalité du serment. Tous les hommes libres étaient tenus de promettre leur fidélité au prince. Les choses se passaient de même à Rome, où les empereurs, après avoir pris le serment des légions, envoyaient leurs statues et leurs images laurées dans les provinces et dans les villes pour les faire reconnaître et saluer[2].

Aucun pouvoir de contrôle ne limite l'exercice de l'autorité souveraine. Les *champs de mai* ne sont pas des assemblées où l'on discute et où on délibère. Ce sont des revues militaires

1. Codinus, *de Officiis*, cap. XVI, §§ 11, 12, 13. — Sur l'élévation de Gordien, voy. Hérodien, *Vie de Maxime*. — Sur celle de Julien, voy. Zosime et Ammien Marcellin, liv. XX. — Sur Justin II, voy. Corippus, liv. II; sur Théodore, fils de Jean Doucas, voy. Nicéphore Grégoras, liv. III, ch. I. Voy. aussi Jean Cantacuzène, liv. II, ch. IX.

2. « Primores quoque de regno Chilperici ad filium ejus se collegerunt, quem Chlotarium vocitaverunt, exigentes sacramenta per civitates quæ ad Chilpericum prius adspexerant, ut fideles esse debeant Gunthramno regi ac nepoti suo Chlotario » (Greg. Turon., lib, VII, cap. VII).

où le roi convoque les hommes libres, avant d'entrer en campagne[1]. Ce sont encore des réunions de fonctionnaires et de leudes, qui viennent porter au prince le tribut et les dons auxquels ils sont tenus pour la défense du royaume[2]. Les annales franques de 692 nous résument en ces termes ce qui se passa dans l'assemblée de cette année : « Tous les grands du royaume apportèrent les dons accoutumés ; on renouvela les prescriptions pour la paix et la défense des églises, des pupilles et des veuves ; les interdictions prononcées contre le rapt des femmes et les incendies ; on transmit à l'armée l'ordre de se tenir prête à marcher au jour qui serait indiqué. » Pas un mot dans les chroniques et dans les textes de loi ne fait allusion à un droit populaire qui s'oppose à la prérogative royale, à des volontés étrangères qui se substituent légalement à la volonté du prince, à des délibérations où soit demandé l'avis de la nation. Le souverain signifie ses ordres à des sujets, ses instructions à des fonctionnaires. Comme dans toutes les sociétés troublées, les révoltes sont fréquentes contre l'autorité. Loin de rien prouver en faveur de la liberté, elles témoignent, au contraire, que la rébellion était la seule voie qui restait ouverte aux revendications des mécontents.

Le roi est le chef de l'armée ; c'est lui qui publie le ban de guerre et frappe d'amendes ceux qui ne répondent pas à la convocation royale.

Il est le souverain justicier. Comme dit l'évêque de Tours, « Dieu seul peut réformer les sentences qu'il prononce et aucune puissance ne peut le contraindre. » Il est le maître de la vie et des biens de ses sujets. La loi même prescrit que les assassinats commis par son ordre échappent à la justice ordinaire[3].

Il est le maître de l'impôt, il fixe le chiffre des contribu-

1. « Quem conventum posteriores Franci, Maii campum quando reges ad bella solent procedere, vocari instituerunt » (*Vie de S. Remy*).

2. « In die autem Martis campo secundum antiquam consuetudinem dona illis regibus a populo offerebantur » (*Chron. Hildesh.*, anno 750). Voy. aussi Du Cange, dissertation IV.

3. Voy. le chapitre de la *Justice*.

tions de chacun et peut en dispenser qui il lui plaît. Chilpéric et Frédégonde lèvent des impositions arbitraires, qu'ils révoquent, non par souci des réclamations de leurs sujets, mais parce qu'ils croient sentir la colère de Dieu sur leurs têtes.

Pour compléter la ressemblance avec les souverains de Byzance, il n'est pas jusqu'à leurs prétentions théologiques que ne rappellent les fantaisies des princes d'Occident. Eux aussi s'attribuent la haute direction de l'Église, le droit d'interpréter le dogme et d'imposer aux évêques leurs interprétations. Chilpéric publie une thèse sur la Trinité, où les évêques reconnaissent avec effroi l'erreur de Sabellius. Il dit à Grégoire de Tours, qui s'efforce de le ramener à la vraie croyance : « Je veux que vous croyiez cela, toi et les autres docteurs de l'Église. » Le même prince, comme plus tard Dagobert, entreprend la conversion des juifs. Mais comme les voies de la persuasion sont trop lentes à son impatience, il publie un décret ordonnant que tous soient baptisés. Ce zèle et ces préoccupations théologiques justifient les singuliers éloges de ces princes par un contemporain : « Notre Melchisédech, à la fois roi et pontife, accomplit, quoique laïque, une fonction religieuse. Il fut la gloire des prêtres et leur modèle[1]. »

Si donc l'on s'en rapporte à la lettre des codes, aux textes de lois, rien n'a été changé, ni dans la nature du pouvoir, ni dans les attributions du prince, ni dans la manière dont l'autorité s'exerce ; on croit voir, penser et agir un souverain de Rome ou de Constantinople. Dans la réalité il n'en est pas ainsi. L'autorité léguée par les empereurs, s'affaisse entre les mains des princes mérovingiens, imitateurs maladroits et empruntés du gouvernement le mieux obéi qui fut

1. « Melchisedech noster, merito rex atque sacerdos.

Complevit laïcus relligionis opus.

. . . . . .

Unica pontificum gloria, norma fuit. »

(Ven. Fortunat. *Opera*, lib. II [*De l'Église de Paris*].)

jamais. Ils ne savent pas se servir de l'instrument admirable que la fortune leur a transmis. Ils travaillent contre eux-mêmes et se font les véritables agents de leur ruine. Si, au bout de peu d'années, on les voit réduits à la condition de princes fainéants, c'est qu'ils se sont laissé dépouiller des prérogatives essentielles par lesquelles le pouvoir se révèle aux peuples: la justice, qui décide des intérêts de chacun, le droit d'imposition, qui marque le domaine éminent du souverain sur la terre.

Ce sont les leudes, les grands propriétaires laïques et ecclésiastiques qui héritent de ces droits. Pour échapper à la domination arbitraire des comtes et des ducs, qui pillent les provinces qu'ils sont chargés d'administrer, ils ont sollicité du roi des chartes d'immunité. Ces chartes leur permettent de soustraire leurs différends au tribunal du comte, pour ne dépendre plus que de celui du roi; de ne plus payer l'impôt aux percepteurs et agents du fisc, mais de le porter directement sous forme de dons volontaires aux assemblées annuelles. Le fonctionnaire royal ne pourra plus, sous le prétexte de sa charge, pénétrer dans le domaine de l'immunitaire, pour frapper de lourdes amendes, pour prendre gîte, pour multiplier les formes de l'impôt. L'immunitaire cesse d'être soumis à la tutelle administrative; il n'est plus le subordonné du comte, il relève directement du roi; il entre dans le mainbour royal. A ce titre, les rapports mêmes de l'homme et du souverain sont modifiés. L'obéissance se change en fidélité, et le sujet se transforme en protégé.

Loin de penser qu'ils portaient un coup désastreux à leur autorité, les princes crurent, en agissant ainsi, renforcer leur pouvoir et le faire sentir à leurs hommes sans se servir de l'intermédiaire de fonctionnaires trop puissants. Ce fut de leur part un calcul détestable. Sous des rois faibles, le grand propriétaire, armé de sa charte d'immunité, devint à peu près indépendant. Il usurpa sans peine tous les droits de la souveraineté. Il rendit lui-même la justice aux hommes de son domaine, c'est-à-dire qu'il put dénouer à son profit toutes

les questions litigieuses intéressant la propriété et la condition même du colon, de l'hôte, de l'esclave. Il préleva lui-même l'impôt; c'est-à-dire qu'en faisant la part du roi, il put faire aussi la sienne. Il rassembla les hommes libres qui devaient se rendre à la convocation de l'armée, et par là, il fut maître d'octroyer les dispenses, de toucher les amendes, il fut le chef des hommes armés de son canton. En un mot, il apparut aux populations revêtu de toutes les prérogatives de la puissance publique et du prestige d'un seigneur féodal.

Il faudra désormais que les rois comptent avec ces sujets émancipés, avec ces protégés de qui dépendront la sécurité et l'existence même des protecteurs. Leur présence changera la nature des assemblées annuelles; ils n'auront pas la docilité de fonctionnaires révocables. Il faudra les ménager et compter avec eux, sinon ils menaceront de sortir du mainbour de leurs seigneurs pour porter leur foi à d'autres suzerains; or de leur foi dépend celle de tout un peuple d'hommes libres et de colons. A dater de ces concessions, les capitulations et les défaites de la royauté ne se comptent plus [1].

Pendant que l'autorité royale décline, grandit l'influence des maires du palais. Le maire ou préfet du palais, comme dit Éginhard, fut à l'origine le chef de l'administration (*palatii*), le ministre dirigeant. Il avait sous sa direction les bureaux du palais (*scrinia*), les divers services administratifs; de lui dépendait l'action des fonctionnaires de tous les degrés. Il est auprès des princes mérovingiens ce que fut auprès des empereurs le préfet du prétoire, ce que sera sous les Carolingiens le comte palatin. Un personnage aussi important, sur qui reposait le gouvernement tout entier, qui décidait de toutes les affaires et commandait à l'armée des agents royaux, devait être à la nomination du roi, pour pouvoir demeurer à sa dévotion. Il semble bien qu'il le fut en effet. Mais de bonne heure les leudes s'efforcèrent d'imposer aux princes un maire de leurs mains, et d'en faire le représentant de leurs inté-

1. Lire sur l'immunité mérovingienne les deux articles de M. Fustel de Coulanges (*Revue hist.*, juillet et septembre 1883).

rêts [1]. Ils profitèrent de la minorité du souverain pour faire prévaloir leur choix et pousser par des intrigues de palais leurs créatures au pouvoir. Le fait plusieurs fois renouvelé finit par passer en usage en Austrasie, malgré les efforts de la reine Brunehaut pour ne pas se dessaisir de cette nomination [2]. Les deux maires, Protadius et Claudius, tout imbus des traditions romaines en matière de gouvernement, périrent l'un après l'autre victimes des revendications de l'aristocratie austrasienne. Quand cette aristocratie victorieuse eut livré la vieille Brunehaut aux outrages du roi de Neustrie, Clotaire II, le maire élu, Warnachaire, fit jurer au vainqueur de ne pas le dégrader de son vivant. La mairie du palais devint ainsi d'abord élective, puis viagère. Elle fut enfin héréditaire quand cette dignité se fixa dans la puissante famille des Herstall, qui possédait d'immenses territoires entre la Meuse et le Rhin, et par ses alliances avec l'évêque de Metz, Arnulf, retenait dans sa clientèle tout le clergé austrasien. Représentants de l'aristocratie laïque et ecclésiastique, ils luttent à outrance contre les maires de Neustrie qui comprennent le danger d'une telle puissance et s'efforcent de le conjurer. Le génie d'Ebroïn balança quelque temps la fortune de la maison d'Herstall. Mais après l'assassinat d'Ébroïn, la bataille de Testry livra à Pépin II la mairie des trois royaumes (687). Dès lors rien ne peut plus entraver les progrès des premiers Carolingiens. Comme maires, ils disposent de toutes les charges du palais, et de toutes les fonctions du gouvernement; comme chefs de l'aristocratie, ils tiennent dans leur mainbour par la complicité des obligations personnelles les grands propriétaires de Neustrie, d'Austrasie et de Bourgogne. Ils ne sont plus, à vrai dire, des fonctionnaires supérieurs, mais des vice-rois, et c'est le nom que leur donnent Frédégaire et les papes. Quant aux rois véritables, ils traînent désormais une vie misé-

1. « In infantia Sigeberti, omnes Austrasii quum eligerent Chrodinum majorem domus » (Fredeg., cap. LVIII).

2. « Protadius, instigante Brunichilde, Theodorico jubente, major domus substituitur » (Fredeg., cap. XXVI).

rable, réduits à un rôle tout passif. On ne les tire du cloître que pour servir de prétexte et de prête-nom à l'autorité de leurs ministres. Ils végètent dans leurs villas, amusant leur oisiveté dans la débauche. Une fois l'an, sur un char traîné par des bœufs, ils apparaissent aux assemblées comme des idoles muettes, et se contentent d'apposer leur signature au bas d'actes et de diplômes, à la rédaction desquels ils ne participent plus.

II

Il semble que les maires n'avaient plus qu'à étendre la main pour s'emparer du titre de roi, alors qu'ils possédaient déjà toute la réalité du pouvoir. Un sentiment de religieux respect les retint encore pendant près d'un demi-siècle. Aux yeux de leurs sujets, l'antiquité d'une race qui avait fourni tant de rois, rendait ces princes vénérables. Le clergé affirmait, et eux-mêmes dans leurs actes publics répétaient qu'ils étaient de droit divin et que Dieu les avait choisis pour régner sur son peuple. Enfin le serment prêté à leur personne par tous les hommes libres et par le maire du palais lui-même retenait dans les liens de la fidélité ceux qui, sans scrupule, avaient dépouillé le roi de toute son autorité. Ces barrières élevées par la religion, dans l'esprit du temps, la religion pouvait seule les abaisser. Il fallait que Dieu même, par la bouche de ses interprètes, autorisât les maires de la famille de Pépin à porter la main sur cette couronne qu'ils convoitaient.

Ces interprètes de la volonté divine seront les papes. Ils ont vécu jusqu'à ce jour dans une sujétion qui leur est lourde, sous la surveillance d'un exarque à Ravenne, d'un duc byzantin à Rome, exposés aux caprices et aux violences d'empereurs théologiens, qui leur disputent la direction spirituelle du monde catholique. L'hérésie iconoclaste a porté le dernier

coup aux relations déjà très tendues entre Rome et Byzance. Le pape encourage les Italiens à la révolte; les Grecs sont chassés de presque toute la péninsule. Mais alors les Lombards se jettent sur la Pentapole et s'approchent de Rome dans l'espoir de leur succéder et d'imposer un nouveau joug au pontife. Les papes ne peuvent songer à résister par leurs propres forces, isolés dans une ville périodiquement troublée par les factions et les luttes intérieures. Ils se tournent donc vers les puissants ducs d'Occident, vers ce Charles Martel qui a arrêté à Poitiers l'invasion musulmane et sauvé la chrétienté des Sarrasins, qui en ce moment même protège les missionnaires dans leur œuvre de propagande pour gagner la Germanie au christianisme. Le plus intelligent et le plus actif de ces moines, Winfried, appelé par l'Église Boniface, sera l'intermédiaire des négociations qui s'engagent entre Pépin et la papauté.

Pépin envoie demander à Zacharie « s'il est juste que celui qui a le pouvoir d'un roi en possède aussi le titre ». Le pape répond affirmativement. Cette réponse n'a pas la valeur d'une simple consultation. L'autorité apostolique intervient directement. Toutes les chroniques sont unanimes sur ce point que c'est la volonté divine interprétée par le pontife qui a donné la couronne à Pépin. Les papes eux-mêmes, à chaque page de leur correspondance avec les Carolingiens, leur rappellent qu'ils tiennent leur pouvoir de saint Pierre. Les conséquences d'un tel acte devaient être graves pour l'avenir. Désormais les papes se croiront en droit, en vertu d'une délégation de Dieu, de disposer des trônes temporels. A ce titre, l'élévation de Pépin crée un précédent dont ils sauront plus tard se servir.

Non seulement Zacharie autorise Pépin à se saisir de la couronne et à reléguer dans un cloître le dernier descendant de la race de Mérovée. Mais il adresse aux grands du royaume et au peuple un mandement pour qu'ils reconnaissent le nouveau prince[1]. Il fait de la soumission au fait accompli une

1. *Ann. Fuld.*, anno 752 : « Mandat populo Francorum, ut Pippinus qui potestate regia utebatur nominis quoque dignitate frueretur. »

obligation religieuse pour les chrétiens. Il relève tous les hommes libres du parjure qu'ils ont commis en violant le serment fait au roi tombé[1]. Il bénit Pépin et toute sa race, afin que l'anathème atteigne tous ceux qui s'élèveront contre le pouvoir institué par Dieu[2]. Ceux qui n'obéiront pas seront ensemble des rebelles et des excommuniés; ils seront hors de la foi du prince et hors de l'Église.

Bientôt le pape Étienne III en personne passe les Alpes. Après les longues conférences de Ponthion et de Saint-Denis, un pacte est conclu qui devait avoir pour conséquence l'indépendance de la papauté et l'exaltation de la famille carolingienne. Le pape répand l'huile sainte sur le front de Pépin et de ses deux fils, et il leur décerne le titre de patrices romains. Comme patrice, le roi de France a le devoir de protéger et de défendre le Saint-Siège contre ses ennemis, de garantir l'intégrité de ses domaines, dans le cas présent de le débarrasser des attaques des Lombards et d'assurer à saint Pierre l'héritage des Grecs en Italie. Toutefois cette dignité n'implique pas seulement des devoirs pour le patrice. C'est un véritable contrat de mainbour qui a été conclu entre le roi et le pontife. Le patrice reçoit le serment de fidélité du peuple et du clergé romain et il exerce sur tout le territoire de saint Pierre un droit de juridiction et de police.

Le patriciat était un acheminement à l'empire. A toutes les dignités léguées par son père, Charlemagne devait ajouter le titre d'empereur, « le plus grand dont un mortel puisse être revêtu ». Il avait fait beaucoup pour la papauté. Il avait répudié sa première femme, la fille de Didier, renversé le royaume des Lombards, augmenté de nouveaux territoires le domaine temporel de saint Pierre, engagé la guerre contre les Grecs pour la possession des côtes de l'Adriatique et du sud de l'Italie. Les papes, d'autre part, bien qu'affranchis par le fait de la domination de Byzance, étaient encore les sujets nominaux de l'empire; leurs actes étaient publiés au

1 *Chronogr.* Theophan., p. 388. Éd. 1655
2. *Chron.* Sigebert. Gembl., anno 752.

nom des Césars, les monnaies romaines portaient l'effigie de l'empereur, la justice même était encore rendue en son nom. Ce dernier lien de subordination, l'impératrice Irène, qui gouvernait pendant la minorité de son fils Constantin, tenta de le renforcer en renouant des relations amicales avec Charlemagne dont elle demanda la fille pour son fils; et en mettant fin à l'hérésie iconoclaste, par la convocation du concile de Nicée. Mais entraînée bientôt par sa passion du pouvoir, elle rompt l'union projetée, relègue son fils dans un monastère et règne en son propre nom. L'empire fut alors considéré comme vacant par les Occidentaux; car jamais une femme n'avait ceint la couronne impériale.

Sur ces entrefaites, le pape Léon III ayant été victime d'un guet-apens, et étant parvenu à s'échapper de Rome, chercha un refuge auprès de Charlemagne. Celui-ci le rétablit dans Rome et punit ses meurtriers. Pendant la cérémonie de Noël. en l'an 800, Léon III plaça la couronne des Césars sur le front du roi des Francs, qui fut salué par les acclamations de la foule « grand et pacifique empereur ».

Ni le pape ni l'empereur n'entendaient par cette cérémonie ressusciter l'empire d'Occident et l'opposer à l'empire d'Orient. Dans l'esprit des contemporains de Charles, il ne pouvait exister deux empires à la fois; l'empire terrestre, image de l'empire céleste, étant de son essence un et universel. On admit donc que l'empire était vacant par la déposition de Constantin et que Rome reprenait simplement sa prérogative de désigner l'empereur, prérogative usurpée depuis des siècles par sa rivale, la nouvelle Rome. Il était clair pourtant que l'impératrice Irène ne reconnaîtrait pas l'usurpation de Charlemagne et n'abdiquerait pas en sa faveur. Pour soutenir la légitimité de son titre, Charles était conduit à déclarer la guerre aux Grecs et à pousser même jusqu'à Constantinople. A cette extrémité il préféra demander la main de l'impératrice, afin, dit le chronographe Théophane, que l'Orient et l'Occident fussent unis. Cette combinaison, qui avait chance d'aboutir, ne répugnait pas à Irène. C'était pour elle comme

pour le roi de France l'empire du monde en perspective. Les destinées du moyen âge en eussent peut-être été changées et la renaissance de l'Occident avancée de six siècles. Une révolution de palais qui emporta Irène réduisit à néant tous ces projets. Un grossier soldat, Nicéphore, fut élevé à la place de l'impératrice.

Charlemagne ne voulait pas renoncer à son titre, et d'autre part les Césars Byzantins refusaient de reconnaître en lui autre chose qu'un usurpateur. Ils affectaient même de lui donner le nom de *rex*, mais non pas celui de *basileus*, qu'ils réservaient pour les seuls empereurs légitimes. Charlemagne usa d'une grande patience. Il envoya à Constantinople ambassades sur ambassades pour calmer le courroux des Byzantins et ménager une transaction. Il se souvint qu'à la mort de Théodose deux empereurs avaient gouverné le monde sans que l'unité de l'empire fût compromise. Cette unité à deux s'appelait l'*unanimité*. C'est au rétablissement de cette unanimité que Charles travailla jusqu'à sa mort. Il réussit enfin en 813 à signer avec le successeur de Nicéphore un pacte de fraternité qui assurait l'unité de l'empire chrétien en deux personnes sous la garantie du Saint-Siège, et il eut la satisfaction de s'entendre saluer, à Aix-la-Chapelle, *basileus* par les ambassadeurs de Byzance. Il est vrai que ce pacte survécut à peine au grand empereur, et qu'après lui le schisme politique de l'Orient et de l'Occident fut consommé. Le souverain des Francs ne fut empereur que pour ses sujets et pour le pape.

Si maintenant nous considérons en lui-même le gouvernement de Charlemagne, roi des Francs et empereur des Romains, nous constatons une tentative hardie de restauration monarchique, un retour complet aux traditions impériales de Rome. Il essaya d'enrayer les progrès de la féodalité, de détruire le principe de dissolution en germe dans cette conception sociale et de fonder à nouveau l'omnipotence de l'État. Il ambitionnait la gloire d'Auguste, qui fut son modèle, comme le modèle de son historien officiel fut Suétone. Le recueil de ses Capitulaires, vaste compilation où se trouvent mélangés des

textes de lois, des amendements et des corrections aux lois barbares, des circulaires à ses agents, des consultations données sur des affaires selon les nécessités du moment, même des réflexions personnelles et des projets de décrets jetés à la hâte pour fixer le souvenir, témoignent de sa prodigieuse activité et de l'immense effort qu'il fournit pour renforcer l'action de l'autorité publique, singulièrement affaiblie sous les derniers Mérovingiens.

Cette royauté nouvelle fut l'œuvre propre des Carolingiens. Ils ne durent rien à la nation et aux grands. C'est à la papauté, c'est-à-dire à une puissance extérieure, qu'ils allèrent demander leurs titres, celui de roi comme celui d'empereur. Cette situation leur donnait une grande indépendance vis-à-vis de la nation, qui avait accepté le fait accompli, sans y collaborer directement.

Charlemagne réunit dans sa main et exerce tous les pouvoirs qui constituent la souveraineté[1].

Il réorganise l'administration du palais et y appelle les hommes les plus sages qui lui paraissent dignes de le seconder. Ce sont des parents dévoués comme Wala et Adalhard, des ecclésiastiques instruits, les plus intelligents parmi les élèves de l'école Palatine. A la tête des grands officiers il place l'apocrisiaire et le comte du palais, le premier chargé de toutes les affaires ecclésiastiques, le second de toutes les affaires civiles. Mais c'est à lui seul que tout aboutit. Ces officiers arrêtent au passage les causes d'une importance médiocre, qui ne méritent pas d'absorber et de distraire l'attention de l'empereur. Ils tiennent ses plaids, comme on dira au moyen âge. Mais toutes les affaires jugées en appel à ce tribunal peuvent être revisées par lui. A lui seul appartient toute décision en dernier ressort[2].

L'administration provinciale est confiée à des comtes et à des ducs, fonctionnaires révocables à la volonté du souverain, et

1. Voy. Fustel de Coulanges, *le Gouvernement de Charlemagne* (*Revue des Deux Mondes*, janv. 1876).

2. Hincmari *Opera*. t. II: *De ordine palatio*, à partir du chap. XIII.

qui délèguent au-dessous d'eux leurs pouvoirs à des centeniers et à des viguiers qu'ils surveillent. Ces administrateurs sont tenus sans cesse en haleine par les tournées d'inspection des *missi* qui, quatre fois l'an, promènent leurs assises dans les limites de leurs vastes circonscriptions, recevant les plaintes des sujets, revisant les procès jugés aux tribunaux des comtes et des évêques, chargés au retour d'un rapport à l'empereur. Ce rapport est rédigé d'après un questionnaire, remis par le prince à ses *missi*, et dont les Capitulaires renferment de nombreux spécimens.

Les points sur lesquels se porte de préférence l'attention du souverain et dont l'énumération revient sans cesse dans ses lettres circulaires, concernent : 1° La justice, qui est le premier besoin des sociétés troublées, la principale garantie d'ordre et de stabilité, soit que l'on considère la condition des personnes ou l'état de la propriété; 2° L'armée. L'empereur ne veut qu'aucun homme libre puisse se soustraire au service militaire, ou à l'impôt qui en tient lieu et qui est de soixante sous d'or. Les comtes lui doivent compte de toutes les dispenses qu'ils délivrent; ils empêcheront les hommes en état de porter les armes de se faire serfs d'Église pour échapper à la convocation du ban. Ils les passeront en revue et veilleront s'ils sont bien équipés et armés; 3° L'impôt[1]. Les revenus royaux doivent rentrer exactement Ces revenus consistent en dons volontaires acquittés par les vassaux ou immunitaires et remis chaque année au camérier du palais qui en tient registre; en impôts publics, fonciers ou personnels qui restent de l'ancien système d'impositions légué par Rome aux Mérovingiens; en revenus privés qui constituent le domaine. Les comtes doivent donc observer avec soin les diverses évolutions de la propriété, tenir au courant les cadastres, constater l'état des alleux royaux et surtout des bénéfices aliénés en faveur des fidèles[2]. Ces bénéfices seront bien tenus;

1. Capit. 805, cap. 812.

2. « Louis apprit à son père que les grands, ne s'occupant que de leurs propres intérêts et négligeant les intérêts publics, les domaines royaux

comme ils sont révocables, ils ne doivent pas, en passant d'un possesseur à un autre, perdre rien de leur valeur ou se transformer peu à peu en propriétés particulières, frustrant ainsi le fisc de ses ressources; 4° Les hommes libres. Charlemagne tient à la conservation de cette classe d'hommes qui fait la force de l'État, et qui diminue absorbée par la féodalité. Il défend à ses fonctionnaires et aux grands de forcer les petits propriétaires à vendre leurs biens ou à les céder pour les transformer en bénéfices. Par l'insistance de l'empereur et la fréquence de ses plaintes, on peut juger combien le mal était grave et combien la protection spéciale de l'empereur était nécessaire pour conjurer la disparition des hommes libres[1].

Ce pouvoir du souverain s'exerce sans contrôle; sa volonté fait loi. L'autorité est toute entre ses mains; et celle de ses subordonnés tire de lui son origine. Il est vrai que tous les annalistes mentionnent les grandes assemblées nationales, qui se tiennent généralement en mai sous la présidence du prince. Il suffit de parcourir le *de Ordine palatii* d'Adalhard pour saisir le mécanisme de ces assemblées et se convaincre qu'elles ne sont pas des institutions de liberté, que les hommes libres n'y représentent pas un droit national en opposition avec le droit monarchique. L'empereur fixe lui-même le lieu, le jour, l'objet de ces réunions. Il y convoque qui lui plaît, et enjoint comme un ordre de s'y présenter[2]. On n'y paraît pas très empressé, car le principal objet de la convocation, c'est d'or-

étaient partout convertis en propriétés privées, d'où il arrivait qu'il n'était, lui, roi que de nom et manquait presque de tout... Charles envoya ses messagers en Aquitaine et leur ordonna de faire rentrer dans la maison du roi les domaines qui jusqu'alors lui avaient appartenu, ce qui fut fait. » (*Vita Ludov. Pii Imp.*, cap. VI.)

1. Marculf, *Formules* (Éd. Rozière, I, 28). — Capit. 805, art. 16: « De oppressione pauperum liberorum hominum ut non fiant a potentioribus per aliquod male ingenium contra justitiam oppressi, ita ut coacti res eorum vendant aut tradant. » — Capit. 811.

2. Comme modèle de ces convocations, lire la lettre royale adressée à l'abbé Fulrad de Saint-Quentin (Jaffé, *Ep. Carolina*, 24). Voy. encore *Capitul. generale*, 769, art. 13; *Capitul. Aquense*, 807, art. 3; *Capit. Longob.*, 782, etc.

dinaire une expédition militaire, ou la remise des dons annuels que doivent les vassaux laïques et ecclésiastiques au souverain. A côté de ces grandes assemblées, Adalhard signale des assemblées plus restreintes, qui ne sont autre chose que des réunions de fonctionnaires. Le roi y soumet les projets qui ont été délibérés par son conseil particulier. Il engage les comtes, les évêques, les abbés à donner leur avis et à présenter leurs observations. Il reçoit et lit les rapports très détaillés de ses agents sur la situation intérieure du royaume et ses relations avec les pays voisins. Il donne lecture de ses instructions pour l'avenir. Nulle part on n'observe que des discussions suivies de vote se soient produites dans ces séances. Adalhard dit positivement que les conseillers appelés expriment leur avis sans l'imposer, ils ne parlent pas en vertu d'un pouvoir qui leur est propre, ils ne font que donner l'adhésion de leur intelligence[1]. Les assemblées de mai étaient plutôt des rendez-vous militaires, les assemblées d'octobre des réunions de fonctionnaires.

Il est pourtant à remarquer que cette royauté si absolue est un gouvernement d'opinion publique. La multitude d'hommes libres sous les armes qui accourt aux champs de mai constitue une force redoutable qu'il faut ménager. On leur annonce les décisions prises, sans les admettre à les discuter; mais on comprend que dans certains cas cette multitude soit mécontente et se révolte. Charlemagne ne néglige rien pour se concilier ses sujets. Adalhard nous le peint passant dans leurs rangs, plaisantant avec eux, s'informant de leurs affaires, familier et accessible à tous, et entretenant par ce moyen sa popularité. Il les associe d'une manière plus directe encore à sa politique. Tous les hommes libres sont liés à lui par un serment de fidélité personnel. Ce serment est fréquemment renouvelé. Nous voyons Charlemagne l'exiger après les principaux actes de son règne, comme après la proclamation de l'empire et le partage de 806. La publicité se

1. « Non ex potestate, sed ex proprio mentis intellectu vel sententia confirmandum » (cap. XXIX).

fait par les fonctionnaires laïques et ecclésiastiques qui donnent connaissance de la constitution nouvelle aux intéressés. Ainsi s'explique la phrase consignée dans l'édit de Pistes, et qui a été si souvent discutée : « La loi se fait par la volonté royale et le consentement du peuple. »

Bien que la royauté et l'empire fussent d'origine ecclésiastique, l'Église n'eut, sous le règne de Charlemagne, d'autre autorité que celle que le prince voulut bien lui concéder. Le même pouvoir qu'il exerçait sur la société civile, il prétendit l'exercer sur la société ecclésiastique. Jamais clergé ne fut si brillant et si éclairé que celui du neuvième siècle. Dans ses rangs. Charles recruta ses administrateurs les plus éminents, ses ambassadeurs, ses hommes d'État. Mais lui-même nommait à toutes les charges, disposait de tous les évêchés et de toutes les abbayes. Il suffit de lire les anecdotes citées par le moine de Saint-Gall pour voir quelles libertés prenait Charlemagne avec les canons concernant l'institution des prélats. Il avait l'habitude de dire : « Avec telle abbaye, avec tel évêché, je puis me faire un fidèle. » Il en disposait comme de fiefs qu'il destinait à récompenser le zèle ou à s'assurer le dévouement de ses serviteurs. Ces dignitaires sont tenus aux mêmes obligations que les laïques. Ils rendent la justice, payent l'impôt, se rendent aux convocations militaires, assistent aux grandes assemblées, reçoivent chez eux les *missi* de l'empereur.

Les conciles sont réunis par le prince ; il les préside comme un évêque parmi les évêques[1]. Il prend part aux délibérations, engage les questions, dirige les débats, donne sa sanction aux décrets synodiques. Le plus célèbre de ces conciles est celui de Francfort en 794; par haine des Grecs, Charlemagne y fit condamner le culte des images, qui venait d'être restauré en

1. Le roi carolingien a lui aussi un caractère presque sacerdotal, que les papes lui reconnaissent : « Nam absit hoc a vobis qui perfecti estis christiani et gens sancta *atque regale estis sacerdotium* » (Jaffé, *Cod. Carol.*, cap. XLVII).

Ailleurs : « Recordamini et considerate quia oleo sancto uncti per manus vicarii Beati Petri, cœlesti benedictione estis sanctificati. »

Orient par les Pères de Nicée, et il faillit ainsi amener un schisme avec Rome. La législation des Capitulaires est pleine de textes canoniques, de prescriptions religieuses relatives à la discipline ecclésiastique, de règlements concernant le jeûne, la Pâque, le baptême des juifs, etc., qui témoignent en même temps que de la sollicitude de l'empereur, de la dépendance de l'Église à l'égard de l'État.

Le pape, surtout depuis la proclamation de l'empire, n'est que l'évêque le plus élevé en dignité dans la hiérarchie des fonctionnaires ecclésiastiques. Il est lié au prince par un contrat de mainbour, qui implique des devoirs de défense et de protection de la part du prince, mais aussi la soumission du protégé. A chaque avènement le pontife envoie son serment de fidélité, celui du clergé et du peuple romain. Un préfet impérial siège à Rome; les élections pontificales se font en présence des envoyés du prince et ne sont définitives qu'après sa confirmation et sa sanction[1]. Comme tous les vassaux de l'empire, le pape acquitte un don annuel, qui consiste en dix livres pesant d'or, cent livres pesant d'argent, dix vêtements magnifiques. Il reçoit la visite des *missi* qui surveillent l'administration des domaines pontificaux. En revanche, le pape, comme chef spirituel de la chrétienté et premier fonctionnaire de l'empire, est associé dans une certaine mesure au gouvernement. Il contresigne les principaux actes du pouvoir, les constitutions impériales, les traités. Nous savons qu'Éginhard porta à Rome le texte de l'acte de

1. Voici le texte de la lettre de Charlemagne à Léon III, en réponse à celle où le pape lui notifie son élection :

« Après avoir lu la lettre de Votre Sainteté et avoir pris connaissance du décret, nous nous sommes grandement réjouis et de l'unanimité de l'élection, et de l'humilité de votre obéissance, et de la promesse de fidélité que vous nous avez faite. »

Le serment prêté à Lothaire par le peuple romain en 825 est ainsi conçu :

« Moi un tel je promets au nom du Dieu tout-puissant, et par ces Évangiles sacrés et par cette croix de Notre-Seigneur Jésus-Christ, et par le corps du bienheureux Pierre, prince des apôtres, qu'à dater de ce jour jusqu'à la fin je serai fidèle à nos seigneurs les empereurs Louis et Lothaire,

partage de Thionville et que le pape dut mettre sa signature au bas du traité conclu avec l'empereur Nicéphore en 812. Il est le garant du pacte fondamental sur lequel repose cet empire qu'il a contribué à créer.

Soixante ans après la mort de Charlemagne, l'empire n'existait plus que de nom; les États réunis sous la même main obéissaient à des maîtres différents; l'autorité royale elle-même était affaiblie par les concessions arrachées aux princes par l'aristocratie féodale.

Les causes de cette prompte décadence sont diverses. Pour l'expliquer, A. Thierry a fait surtout intervenir le principe des nationalités; il a montré ces trois peuples, les Français, les Allemands, les Italiens, de langues et de mœurs différentes, réunis fortuitement par la conquête et tendant à constituer trois patries distinctes. Mais nulle part on ne voit au neuvième siècle ces idées, même à l'état confus, influer sur les résolutions des souverains. A la bataille de Fontanet, où succomba l'unité de l'empire, on voyait dans les deux camps ennemis : d'une part, des Italiens, des Aquitains, des Bourguignons, des Francs d'Austrasie, de l'autre, des Francs de Neustrie et des Allemands. Ce sont les intérêts particuliers des princes, et non le souci de l'indépendance des États qui poussèrent ces peuples les uns contre les autres. La politique seule a créé les trois nations qui furent la France, l'Italie et l'Allemagne. C'est parce qu'on a fait des lots séparés des provinces jadis confondues sous un même sceptre, que les peu-

tous les jours de ma vie, dans la mesure de mes forces et de mon intelligence, sans fraude ni mauvaise volonté, sauf la foi que j'ai promise à mon seigneur le pape, et que je ne permettrai pas qu'une élection se fasse au siège apostolique si ce n'est d'après les canons, de telle sorte que celui qui sera élu avec mon consentement ne pourra être consacré pontife avant qu'en présence de l'envoyé de mon seigneur l'empereur et du peuple, il n'ait prêté le serment de fidélité qu'a prêté le pape Eugène pour notre salut à tous. »

Le pape Léon IV écrit au même Lothaire :

« Nous promettons que nous ferons toujours tout ce qui sera en notre pouvoir pour garder et observer invariablement les décrets et capitulaires tant de vous que de vos prédécesseurs. »

ples, réunis dans leurs limites nouvelles, ont fini par faire corps et par s'opposer les uns aux autres.

Les invasions des Normands et des Sarrasins ont précipité la décadence, mais ne l'ont pas causée. Un prince de la valeur de Charlemagne n'eût pas eu de peine à triompher d'ennemis qui ne furent redoutables que par la faiblesse des souverains ou par les discordes qui déchiraient le pays.

La véritable cause de la ruine de l'empire fut l'impéritie des successeurs de Charlemagne, et l'abandon des principes sur lesquels le grand empereur avait fait reposer son œuvre. Au partage d'Aix (817), Louis le Pieux avait partagé l'empire entre ses trois fils. Cet acte de partage fut dressé sur le modèle de celui de 806. L'aîné fut associé à l'empire, les deux puînés reçurent, l'un l'Aquitaine, l'autre la Germanie. Mais ces royaumes n'étaient guère que de simples préfectures; ils ne constituaient pas une propriété et un patrimoine. Les titulaires ne pouvaient se marier, contracter d'alliances sans le consentement de l'empereur. S'ils mouraient, leurs enfants n'entraient pas en partage de leur royaume comme d'un héritage. Loin de porter atteinte à l'unité de l'empire, on resserrait cette unité en créant des intermédiaires plus rapprochés entre l'empereur et ses sujets, des fonctionnaires immédiatement supérieurs aux comtes et aux ducs, mais qui devaient comme eux rendre compte au souverain. L'acte de partage fut approuvé et contresigné par les grands laïques et ecclésiastiques et par le pape.

La naissance d'un enfant d'un second lit, Charles, dérangea ces dispositions. Pour faire une part à ce fils, Louis déchira l'acte de 817, et de son autorité privée, sans consulter les conseillers dont la signature était engagée dans le pacte précédent, il créa un royaume à Charles aux dépens des parts faites à ses autres enfants. Il n'était plus question dans ce nouveau partage d'unité et de subordination. L'empire était divisé comme une propriété particulière, sans le consentement et l'approbation ni des fils de l'empereur, ni des grands, ni du pape. Le parti des unitaires, composé des vieux poli-

tiques, élevés à l'école de Charlemagne, et des rois lésés, prit les armes. On voulait rappeler l'empereur à ses engagements et au devoir de son office. Le pape Grégoire IV lui-même accompagna les unitaires, comme pour attester qu'il ne s'agissait pas d'une querelle de famille et d'une contestation de territoire, mais que la question était plus haute et qu'il s'agissait de l'unité même de l'empire. On connaît les faits qui suivirent, la défaite de l'empereur, sa déposition, sa pénitence publique, puis, sous le coup de l'indignation générale, sa restauration et les partages désastreux que son affection aveugle pour son dernier fils arracha à sa faiblesse [1].

La bataille de Fontanet et le traité de Verdun consommèrent la ruine de l'empire de Charlemagne. On créa trois royaumes indépendants. On proclama bien haut que l'unanimité existait toujours entre les trois frères, que des congrès fréquents seraient réunis pour débattre et régler les intérêts généraux. En réalité les rivalités et les guerres furent continuelles entre les trois royaumes. Quant au titre d'empereur, il demeura dans la famille de Lothaire comme un bien patrimonial qui se transmet d'aîné en aîné, mais il ne donna plus au titulaire aucun droit sur les autres royaumes; il n'impliqua plus qu'un devoir de protection à l'égard de la papauté.

En 876, meurt Louis II roi d'Italie et empereur; en mourant il désigne pour lui succéder son cousin Charles le Gros. Mais le pape Jean VIII, jugeant le temps venu de s'affranchir de la tutelle impériale, désigne de sa propre autorité Charles le Chauve et l'appelle à Rome. Le roi des Francs de Neustrie accourt à marches forcées; il gagne de vitesse le prince allemand dont il achète l'abstention. Arrivé à Rome, nouveau Jugurtha, comme dit la chronique de Fulda, il corrompt à prix d'or le sénat et le peuple et conclut avec le pape un traité qui était la négation du pacte de l'an 800.

On peut le résumer en deux mots : pour le titre impérial

1. Voy., dans D. Bouquet, le curieux manifeste d'Agobart, où sont expliquées les causes de la révolte et le texte de la Déposition (*exauctoratio*) du vieil empereur. Consultez aussi la thèse de M. Himly sur Wala.

Charles le Chauve vendit l'empire. « Il passa par toutes les conditions qu'on exigea de lui; il fut généreux comme un malfaiteur qui prodigue un bien mal acquis et sur la possession duquel il ne comptait pas [1]. » Il livra au pape d'immenses possessions dans la Toscane et dans le sud de l'Italie; surtout il lui donna Rome, jusqu'alors préfecture impériale, et désormais fief indépendant du Saint-Siège. Il rappela les ducs impériaux qui rendaient la justice dans le domaine de saint Pierre et recevaient les appels des tribunaux pontificaux. L'empereur cessa de se mêler de l'élection des pontifes, et ceux-ci, une fois élus, purent se passer de sa confirmation. Enfin les libertés de l'Église gallicane furent elles-mêmes sacrifiées. Un légat apostolique fut institué en France, avec pouvoir de réunir les conciles, de les présider, et d'évoquer à son tribunal les causes majeures, jusqu'alors réservées aux diocésains et aux métropolitains. Ces concessions, dévoilées au concile de Ponthion, provoquèrent les plus vives protestations d'Hincmar et de la plupart des évêques. Elles ne réussirent même pas à assurer la conservation du titre impérial dans la famille de Charles le Chauve. Après la mort de ce prince, il devint la proie des petits seigneurs italiens, et l'enjeu des intrigues de la cour pontificale, jusqu'au jour où les souverains allemands le relevèrent et en rétablirent le prestige.

Le déclin de l'autorité publique accompagna le déclin de l'empire. La royauté est impuissante à se défendre contre les entreprises des grands qui se disputent les lambeaux de son pouvoir. On peut suivre à travers tout le neuvième siècle les phases principales de cette dissolution. Il avait fallu les facultés exceptionnelles de Charlemagne pour tenir en échec la féodalité en voie de formation, et retarder ses progrès. Après lui tout se précipita. Les bénéfices aliénés entre les mains des vassaux ne rentrent plus dans le domaine royal et se transforment en propriétés privées. Les possesseurs se les transmettent de père en fils sans que le roi ose refuser sa confir-

1. Watterich., *Vitæ pontificum*, t. I: *Libellus de administratione urbis Romæ* (incerti auctoris).

mation, de peur de perdre un fidèle ou de soulever une révolte L'édit de Mersen (847) oblige tous les hommes libres à se recommander à un seigneur, et à le suivre à la guerre, même pour son service particulier. L'édit de Pistes (864) prescrit la construction de châteaux forts, destinés à arrêter l'invasion normande et à mettre les paysans à l'abri des déprédations des brigands; mais ces châteaux forts seront des forteresses d'où le seigneur pourra braver son souverain et tenir pour nulle son autorité. L'édit de Kiersy (877) ne consacre pas, mais constate l'usage de la transmission héréditaire des offices. Il fut rendu par Charles le Chauve avant que l'empereur passât les Alpes pour marcher au secours du pape; il prévoyait le cas où des vacances se produiraient parmi les titulaires des comtés et des duchés par mort ou par résignation en son absence, et assurait aux enfants la succession des honneurs du père, considérée désormais comme un fief héréditaire. Ainsi le domaine public s'épuise par les appropriations qui en sont faites en faveur des particuliers. La royauté cesse même d'être maîtresse des fonctionnaires qui sont chargés de faire obéir ses volontés. Elle aliène ses droits de souveraineté entre les mains des comtes et des ducs qui retournent contre elle les ressources dont ils disposent, et entre les mains des grands propriétaires qui, maîtres de la justice et des impôts, multiplient sur toute la surface du territoire les seigneuries indépendantes. Le dixième siècle nous fait assister à la lente agonie de la famille carolingienne à qui la maison capétienne dispute déjà le titre de roi. Le principe d'autorité succombe, le pouvoir se décentralise, et la société, jetée en dehors des traditions romaines, sans roi et sans loi, est en proie à l'anarchie féodale.

III

LA ROYAUTÉ CAPÉTIENNE.

La lutte des derniers Carolingiens et des princes Robertiniens pour la possession du pouvoir royal, ne couvre aucun antagonisme de race ou de principe. Pas un mot dans les documents contemporains n'autorise à faire d'Eudes, de Robert, de Raoul, les représentants de la nationalité française, de Charles le Simple, de Louis d'Outre-mer, les représentants de la famille germanique de Charlemagne. Jamais les Carolingiens ne furent considérés comme une famille étrangère, et quant à l'appui des souverains d'Allemagne, il fut, au dixième siècle, sollicité à l'envi par les deux compétiteurs aux prises.

Les Robertiniens ne représentent pas davantage la révolution féodale, les Carolingiens le principe d'autorité et la tradition romaine. Sans doute les ancêtres d'Hugues Capet sont des princes d'origine féodale; mais on ne voit pas qu'ils aient pensé qu'ils dussent exercer la royauté d'une manière différente que ceux qu'ils remplaçaient. Ils sont entourés des mêmes officiers, leurs actes portent les mêmes formules; ils ne prétendent pas inaugurer un régime nouveau. Il n'y a de changé que l'origine même de cette royauté qui est élective, tandis que les Carolingiens réclament du droit de leur naissance le pouvoir royal[1].

Avant même l'avènement des comtes de Paris, le principe d'hérédité avait subi de graves atteintes. On avait vu Boson, frère de Richilde, la femme de Charles le Chauve, se faire élire roi d'Arles; un Rodolphe imita cet exemple dans la Bourgogne Transjurane; Charles le Gros succéda à Louis III

1. Cette idée a été développée par M. Luchaire dans l'Introduction de son bel ouvrage, *Histoire des institutions monarchiques.*

et Carloman, au détriment de Charles le Simple. L'avènement d'Eudes avait donc des précédents. La légitimité, comme nous dirions aujourd'hui, eut pourtant ses défenseurs, dont le plus influent fut l'archevêque de Reims. Il est curieux d'observer comment les chroniqueurs de ce parti présentent le règne des Robertiniens : « Les grands du royaume, dit l'un d'eux, choisirent l'aîné des fils de Robert, comte d'Anjou, Eudes, et, *malgré sa résistance, ils le nommèrent tuteur du jeune Charles et gouverneur du royaume...* Il se montra vaillant et protégea la république contre ses ennemis; il entoura de soins le petit orphelin et demeura toujours son fidèle[1]. » Dès que Charles eut atteint l'âge d'homme, il lui remit le pouvoir et, par un accord survenu entre eux, il se retira au sud de la Loire. Le frère d'Eudes, Robert, et son fils Raoul sont en revanche traités franchement d'usurpateurs et de rebelles. Une grande partie de la France, surtout les provinces du Midi, refusa de les reconnaître. Un cartulaire du chapitre de Brioude est ainsi daté : « Le 5 août des ides d'octobre, la quatrième année depuis que le roi Charles a été dégradé par les Français et Raoul élu contre la loi. » D'autres abbayes écrivent : « Le Christ régnant en attendant le roi. » Cette fidélité à la race de Charlemagne survécut même plusieurs années à l'avènement d'Hugues Capet. Le droit d'élection qu'exercèrent les grands en cette occasion et dans des occasions antérieures ne s'épuisa pas, une fois que la succession à la couronne parut fixée dans la maison capétienne. A chaque avènement nouveau et jusqu'au règne de Philippe Auguste il tenta de s'exercer; ce fut l'habileté des rois de France d'éluder cette obligation et de soustraire leurs fils à l'élection par le sacre.

Les causes véritables de la lente révolution dynastique qui substitua les Capétiens aux Carolingiens furent les besoins

1. « Ex his majorem natu Odonem, Franci, Burgundiones, Aquitanensesque proceres congregati in unum, licet reluctantem tutorem Caroli pueri regnique eligere gubernatorem... qui mente benignus et reipublicæ hostes arcendo strenue profuit, parvulum optime fovit, eique semper extitit fidelis. » (Aimoin, b. V. cap. XLII.)

de défense du royaume, et l'indigence où tombèrent les derniers successeurs de Charlemagne. Les périls que courait la France par le fait des invasions normandes et des incursions des Allemands, les désordres qui désolaient les provinces, les guerres privées, réclamaient un guerrier vigoureux, infatigable, qui personnifiât l'ordre et la loi et qui fût capable d'assurer la sécurité publique. Eudes fut choisi parce que l'âge de Charles le Simple le rendait impropre à exercer ce devoir de protection et de défense[1]. Loin que le prestige de Charlemagne fût éclipsé, le souvenir de ses exploits, grandi par l'éloignement, dominait l'esprit de générations qui souffraient de la dissolution de toute autorité; et parce que ses descendants semblaient dégénérés et sans vigueur militaire, l'Eglise et les classes opprimées se tournaient vers cette famille de héros, qui avait fourni Robert le vainqueur de Brissarthe et Eudes le défenseur de Paris. La légende de cette maison commençait à faire concurrence à celle de Charlemagne; les princes qu'elle avait donnés rappelaient mieux que les derniers Carolingiens l'énergie tutélaire du grand empereur. D'autre part l'aristocratie féodale n'avait plus rien à gagner avec les descendants de Charles le Chauve. Quelle qu'ait été la valeur personnelle de Louis d'Outre-mer et de Lothaire, dans leur héritage ils n'avaient recueilli qu'un grand nom, mais aucun patrimoine. Ils n'avaient plus un seul bénéfice à concéder à leurs fidèles. Leur incurable pauvreté éloignait d'eux toute clientèle. Hugues Capet était, au contraire, le plus grand propriétaire du royaume. Outre son titre de duc de France, qui lui conférait le commandement militaire de tout le bassin central de la Seine et faisait dépendre de lui tous les barons du Parisis et de l'Orléanais, il possédait héréditairement de grands domaines dans l'Anjou et la Touraine. Il était abbé laïque des plus riches monastères, Saint-Martin, Saint-Denis, Saint-Germain des Prés, etc. Il tenait par son frère

1. « Cujus ætatem Franciæ primores incongruam, ut erat, exercendæ dominationi arbitrati, maxime cum jam recidivi Normannorum nuntiarentur motus, consilium de summis incunt rebus » (Aimoin, lib. V, cap. XLII).

la Bourgogne, par ses beaux-frères la Normandie et l'Aquitaine. Aucune puissance féodale n'était comparable à la sienne. Il était permis de beaucoup espérer d'un prince qui avait tant à donner.

Tous ces sentiments se font jour dans le discours prononcé par l'archevêque de Reims, Adalbéron, dans cette fameuse assemblée de Senlis où Hugues Capet fut proclamé roi. A travers l'amplification classique du moine Richer, nous retrouvons les principaux arguments qui furent invoqués en cette circonstance. « L'intérêt de la république doit dicter les résolutions de l'assemblée. Il faut choisir un roi, pour que l'État ne périclite pas et ne tombe pas en dissolution. Ce roi ne peut être Charles de Lorraine, qui a été chassé du royaume à cause de ses déportements et de ses vices, et qui a pris pour femme une vassale du noble duc de France. La royauté n'appartient par droit héréditaire à aucune famille, mais à celui que désignent la valeur militaire, la sagesse de l'esprit et la foi. Hugues de France réunit toutes ces qualités. Lui seul peut assurer la prospérité de la république et sauvegarder les intérêts particuliers de chacun[1]. » Hugues emporta en effet tous les suffrages; il fut couronné à Noyon, et acclamé, dit le chroniqueur, « par les Gaulois, les Bretons, les Danois, les Aquitains, les Goths, les Espagnols et les Gascons. Assisté des principaux du royaume, suivant la coutume royale, il fit les décrets et promulgua les lois ».

Quels sont maintenant les droits et les pouvoirs dont dispose la royauté nouvelle?

1. Richer, lib. IV : « Quærendum multa deliberatione fuit, qui ejus vices in regno suppleret, ne res publica absque gubernatore neglecta labefactaretur.... Nec regnum jure hereditario adquiritur, nec in regnum promovendus est, nisi quem non solum corporis nobilitas, sed et animi sapientia illustrat, fides munit, magnanimitas firmat... Karolum... quem fides non regit, torpor enervat, postremo qui tanta capitis immunitione habuit ut externo regi servire non horruerit et uxorem de militari ordine sibi imparem duxerit.... Promovete ducem, quem non solum rei publicæ sed et privatarum rerum tutorem invenietis. Ipsa ejus benevolentia favente eum pro patre habebitis. »

Le roi capétien n'est pas, comme le souverain mérovingien, l'héritier naturel de l'autorité des empereurs romains en Gaule. Il n'a pas, comme les souverains carolingiens, un pouvoir emprunté à une source étrangère; il n'a pas dans sa main toute une armée de fonctionnaires, qui, sur tous les points du territoire et dans les masses les plus profondes, font pénétrer la volonté royale. Il est le représentant et le chef de la féodalité, c'est-à-dire d'une société livrée à l'anarchie, où la liberté est partout, l'autorité nulle part.

Il est duc de France et seigneur féodal, égal en puissance et en autorité, dans ses terres et sur ses vassaux, aux seigneurs qui l'ont élu. A ce titre, il a une cour de justice; mais il n'y peut citer que les hommes de son fief; il a un trésor, mais ce trésor n'est alimenté que par des redevances féodales, le cens sur les vilains qui tiennent de lui, la taille sur les serfs, les droits de mutation, etc.; il n'a aucun droit d'imposer les hommes qui appartiennent aux autres seigneurs. Il a une armée, mais, quand il proclame son ban, ceux-là seuls y répondent qui, liés à lui par le serment, lui doivent le service d'ost dans les cas et dans le temps prévu par la loi féodale. Longtemps encore après l'avènement des Capétiens, saint Louis reconnaît dans ses Établissements qu'un vassal, appelé à la fois par le roi ou par son seigneur contre le roi, doit suivre son seigneur. Il est si bien seigneur féodal, que par suite de l'enchevêtrement des mouvances féodales, par héritage, ou pour autres causes, il peut arriver qu'il doive l'hommage à des sujets. C'est ainsi qu'en 1136 Louis VI promet à l'évêque de Paris qu'en son nom le prévôt de la ville lui prêterait serment de fidélité pour Champeaux; qu'en 1204 Philippe Auguste déclara qu'il devait 30 sols parisis de rente au prieur de Saint-Denis de la Chartre, à cause de la tour du Louvre bâtie sur ses terres; et 20 livres parisis à l'évêque et au chapitre pour les halles du petit Châtelet et la plus grande partie du Louvre bâties sur leur seigneurie. Il chargea la prévôté de Paris d'acquitter ces droits en son nom. Le même Philippe Auguste fit le premier valoir ce principe, que le roi ne doit ni

ne peut rendre l'hommage à personne. Il s'agissait de la ville et du comté d'Amiens, qui relevaient de l'évêque. Mais si le roi ne rend plus l'hommage en personne, il le fait rendre par ses préposés et ses ayants droit. Quand, en 1269, Mathieu, abbé de Saint-Denis, exempta Louis IX de l'hommage pour le comté de Clermont, ce fut à condition que cet hommage serait dû par tout seigneur, fût-ce le fils du roi, à qui ledit comté pourrait revenir par la suite. Le roi Jean, en 1350, délégua son chambellan Robert de Lorris, afin de faire hommage à sa place pour les châteaux de Tournon et de Torcy; et en 1430 le procureur du roi fut nommé, par lettres patentes du 20 octobre, homme vassal des fiefs échus au roi, pour en faire le devoir par procureur[1].

Le roi n'est pas seulement duc de France et seigneur dans son domaine. Dans la conception des feudistes qui ont essayé de réduire en système les coutumes et les obligations du régime féodal et de déduire de la relation féodale la nature et les prérogatives du pouvoir royal, le prince est de plus le chef nécessaire de la féodalité, « la clef de voûte de l'édifice social, » le suzerain des suzerains, l'anneau suprême auquel se rattachent tous les chaînons de la hiérarchie des possesseurs fieffés. C'est de lui que tiennent tous les grands feudataires qui ne reconnaissent aucun suzerain au-dessus d'eux. On est par là amené à supposer un pacte initial, lors de l'avènement de la dynastie capétienne, intervenu entre les électeurs et l'élu, et réglant à l'avance les relations des sujets immédiats avec le prince, pacte dont aucune trace n'est restée, et dont la promesse de Hugues Capet, « de maintenir les droits de chacun, » ne permet pas d'établir l'existence[2].

Dans ce système « géométrique », au nouveau pouvoir du roi correspondent de nouveaux organes et de nouveaux droits.

1. Voy. Sauval, *Antiquités de Paris*, t. II.

2. M. Luchaire, dans le livre I, chap. I, de son *Histoire des institutions monarchiques*, réfute ce système et montre combien il répond peu à la réalité historique. Voyez ce système développé dans Pardessus, préface du tome XXI des *Ordonnances*, et Beugnot, préface des *Olim*.

A côté de la cour seigneuriale prend place la cour royale. Dans cette cour et ce conseil siègent les grands feudataires de la couronne, ceux qui ne relèvent que du roi et qu'on appelle les douze pairs. Ils jugent de toutes les causes qui intéressent la pairie et les grands fiefs et collaborent à toutes les mesures qui touchent aux intérêts généraux du royaume[1]. Mathieu Paris ira jusqu'à dire : « Aucun roi ne peut éluder le conseil des pairs »[2]. Or, si rien n'est plus certain que l'établissement des pairs de France, rien n'est plus incertain que l'époque de cet établissement et que le pouvoir qu'ils exerçaient dans les conseils du royaume. Les uns font remonter cette institution à Charlemagne, les autres à Hugues Capet, les autres enfin à Philippe Auguste[3]. Il est impossible de citer non seulement une date précise, mais un seul jugement qui ait été rendu par les six pairs laïques et les six ecclésiastiques, une seule délibération qui ait été prise par eux. Pardessus a prouvé que, au jugement de Jean sans Terre, qui, d'après les contemporains, fut rendu par les douze pairs, un seul pouvait matériellement avoir été présent. Il semble que cette mention des douze pairs ait été tout simplement une formule empruntée aux romanciers, et usitée dans le langage courant de l'époque, pour exprimer le consentement réel ou présumé des feudataires aux actes royaux. Dans la plupart des cas, on leur adjoint toujours le haut baronnage[4]. Dans une circonstance solennelle, lorsque le roi Charles IV meurt laissant sa femme enceinte, Froissart s'exprime ainsi : « Quand il (le roi)

1. Voyez, sur le jugement des pairs, notre chapitre *sur la Justice*.

2. « Nullus de regno Francorum debuit jure suo spoliari nisi per judicium duodecim pariumʼ » (Mathieu Paris, an. 1226). « Concilium optimatum quod non potest aliquis regum Francorum subterfugere » (*idem*, an. 1257). « Duodecim pares Franciæ ad quos negotia regni spectant ardua » (*idem*, an. 1257).

3. Voy. sur l'institution des pairs, la *Dissertation* de Bullet (Coll. Leber, t. VI).

4. Comme, par exemple, dans cette lettre de Louis IX à Henri III, citée par Mathieu Paris : « O utinam duodecim pares et baronagium mihi consentiant ! Certe amici essemus indissolubiles. »

aperçut que mourir lui convenait, il avisa que s'il avenait que ce fût un fils, qu'il voulait que messire Philippe de Valois, son cousin, en fût le tuteur et régent de tout le royaume, jusqu'à temps que son fils fût en âge d'être roi ; et s'il avenait que ce fût une fille, que les douze pers et les hauts barons de France eussent conseil et avis entre eux d'en ordonner, et donassent le royaume à celui qui avait droit par droit. » La reine accoucha d'une fille. « Et adonc les douze pers et les barons s'assemblèrent à Paris, au plus tôt qu'ils purent, et donnèrent le royaume d'un commun accord à messire Philippe de Valois, et en ostèrent la reine d'Angleterre et le roi son fils. »

Toutes les fois que le prince agit non en seigneur, mais en roi de France, les pairs lui doivent assistance. Ils lui doivent le service de cour quand il s'agit d'un cas de pairie. Ils lui doivent l'aide féodale comme vassaux immédiats dans les quatre cas prévus par la coutume. Ils lui doivent le service d'ost, pour un temps déterminé, quand la guerre qu'il entreprend a pour objet non la répression de ses injures privées et le recouvrement de ses droits seigneuriaux, mais la défense du royaume.

L'habileté de la politique des rois capétiens consista à confondre les pouvoirs qu'ils tenaient de leur seigneurie et ceux qu'ils tenaient de leur office royal. La cour des pairs se perdit dans la cour du roi proprement dite. Les commensaux habituels du palais remplacèrent les conseillers de droit, titulaires des grands fiefs. Les pairs durent être *semonds* régulièrement avant d'assister le souverain, et la présence de trois d'entre eux et quelquefois d'un nombre moindre suffit pour qu'on déclarât la cour suffisamment garnie. Ce nom même de cour des pairs finit par être donné au Parlement, parce que les pairs y siégeaient de droit, et parce que les causes des pairs ne pouvaient être jugées que là.

Le roi a droit de promulguer deux sortes d'ordonnances, celles qui regardent l'administration de ses domaines, et auxquelles les seigneurs ne sont tenus de se soumettre que

s'ils veulent bien y consentir, et celles qui, comme s'exprime Beaumanoir, sont faites pour le commun profit, pour le bien général du royaume, qui sont délibérées et arrêtées par le roi, en tant que défenseur de l'ordre public et garant du pacte féodal[1]. L'ordonnance de Philippe Auguste sur les champions de combat de 1215 est adressée à tous les hauts seigneurs, et applicable à toute l'étendue du royaume, parce qu'elle est promulguée « pour l'utilité commune de tous ». Aussi le roi requiert les seigneurs sur la foi qu'ils lui ont jurée de la faire obéir dans leurs terres[2]. L'édit du même prince sur les juifs (1218) ne concerne que les juifs des domaines; il est intitulé: « Voici la constitution qu'a faite le seigneur roi pour les juifs de son pouvoir. » Mais saint Louis en fit plus tard une loi générale, et ordonna aux seigneurs de la faire observer chez eux sous peine d'y être contraints par la force (1230)[3]. On comprend combien devait être extensible l'application d'un tel principe, et quel parti les rois en purent tirer, pour faire obéir, sous le prétexte de l'intérêt général, toutes les mesures favorables à l'affermissement et au progrès de leur autorité.

A la faveur de ce droit de garde et de police générale dans toute l'étendue du royaume, les feudistes prétendent trouver dans la constitution féodale le germe d'où doit sortir un jour l'absolutisme monarchique. Cette qualité de gardiens du pacte féodal aurait fourni aux Capétiens l'arme même dont ils se servirent pour battre en brèche la féodalité, qui aurait ainsi prêté la main à sa ruine. Beaumanoir écrira : « Chacuns des barons si est souverain en sa baronie, voire est que le roi est

1. « Quand li roys fait aucun establissement especiaument en son domaine, li barons ne lessent pas pour che en user en leurs terres, selon les anciennes coutumes; mais quand li establissement est généraux, il doit courre par tout le royaume, et nous devons croire que tels établissements sont faits par très grand conseil pour le quemun profict » (Beaumanoir, *Coutumes de Beauvoisis*, ch. XLVIII).

2. « Vobis mandamus et per fidem quam nobis debetis requirimus. »

3. « Et si aliqui barones noluerunt hoc servare, ipsos ad hoc compellamus, ad quod alii barones nostri cum posse suo, bona fide nos jurare tenebuntur. »

souverain par-dessus tous, et a de son droit le géneral garde du réaume, par quoy il puet faire tous establissements come il li plest pour le quemun profict, et che que il établit, il doit être tenu[1] ».

Toutefois, comme l'a très bien démontré M. Luchaire[2], ce système ne suffit pas à rendre compte de tous les actes de la royauté capétienne. Il est des cas d'intervention de la souveraineté qui paraissent injustifiés et inexplicables aux termes du droit féodal. Les relations du roi avec le clergé, avec les classes populaires, appartiennent à un ordre tout différent d'idées. C'est qu'en effet cette royauté a une double origine : elle est féodale et elle est ecclésiastique ; elle est à la fois d'ordre divin et d'ordre humain. Par ses racines elle tient à la féodalité, et par son développement elle y échappe. Il faut qu'elle en fasse partie, pour pouvoir la dominer, et cependant qu'elle participe d'une autre nature pour n'être pas tout entière absorbée par elle ; il faut qu'elle emprunte sa dignité et puise son indépendance à une source plus élevée, en dehors de la prise du monde féodal et des puissances terrestres. Ce dualisme s'accuse à travers toute notre histoire. Pour l'aristocratie laïque, le roi resta toujours un souverain féodal, assujetti aux lois qui règlent les relations des possesseurs de fiefs avec le suzerain. Les imaginations d'un Boulainvilliers et d'un Saint-Simon n'étaient pas seulement des utopies rétrospectives; elles avaient un fond de réalité. Mais en même temps la royauté capétienne recueillait tout un héritage de traditions impériales et ecclésiastiques, qu'elle s'apprêtait, dès la première heure, à faire revivre, et d'où devait sortir le nouveau droit monarchique. Beaumanoir avait la claire intuition de cet antagonisme, quand il écrivait : « Le droit féodal est un droit haineux qui, par le moyen de la coutume des pays, est contraire au droit écrit », c'est-à-dire au droit romain.

Les rois capétiens ne s'imaginent pas que le pouvoir ait

1. *Coutumes de Beauvoisis*, chap. XXXIV.
2. Voy. Luchaire, *Histoire des institutions monarchiques*, tome I, chap. I.

changé de nature en passant des Carolingiens en leurs mains. Ils prétendent succéder à l'héritage des deux dynasties qui les ont précédés, sans qu'un contrat nouveau ait plus étroitement délimité leur autorité. Dans leurs diplômes ils invoquent l'exemple de leurs prédécesseurs, rappellent leurs capitulaires, prétendent s'inspirer des mêmes exemples. « Nous avons succédé à la dignité et à l'office des rois et des empereurs », dira un diplôme de Henri Ier [1]. Il suffit de lire le préambule de leurs décrets, et les écrits des premiers théoriciens de la royauté capétienne, Abbon, abbé de Fleury, et Suger; on se convaincra que l'idéal de la royauté est resté le même, et que de Hugues Capet à Louis XIV, la conception du pouvoir a peu varié. Nul ne prétendra qu'il doit borner son ambition à administrer ses domaines. « En quoi consiste le ministère du roi? demande Abbon; son nom même l'indique: il doit prendre soin du royaume tout entier; il doit examiner à fond toutes les affaires de ses sujets, de peur que quelque injustice se commette » [2]. Suger ne fera guère que transcrire les instructions de Charlemagne à ses comtes, quand il dira que le devoir du roi est de défendre les églises et de prendre en main la cause des pauvres, des femmes et des orphelins. « Du droit originaire de leur office, la forte main des rois doit réprimer l'audace des tyrans, » dira-t-il encore. Et Hugues Capet lui-même, dans un diplôme pour Saint-Pierre de Melun [3] : « Les rois ont été institués pour couper les branches gourmandes et nuisibles et pour propager celles qui donnent des fruits. » Pour légitimer leur autorité, nulle part ils n'invoquent un contrat; car cette autorité vient de Dieu. « Notre ministère est divin, » dira Henri Ier en 1031. Et Philippe Ier : « Nous sommes les ministres du royaume de Dieu. » Suger ajoutera : « Il est le vicaire de Dieu et il en porte l'image. » Et les actes de

1. *Historiens de France*, t. XI, p. 587.

2. « Quale ministerium regis sit et ipse sui officii nomine prodit et totius regni suscepta cura innotescet. » — « Totius regni penitus negotia discutere, ne quid in eis lateat injustitiæ » (Abbon, *les Canons*, cité par Luchaire).

saint Gauthier: « Dieu vous a institués pour guider et gouverner son peuple; l'Apôtre a dit : « Toute puissance vient « de Dieu, et toutes celles qui existent ont été ordonnées par « lui. » Enfin Louis VII, dans une charte de 1143, pour l'église Notre-Dame de Paris, écrira : « Nous savons par le texte du Vieux Testament que seuls les rois et les prêtres sont consacrés par l'onction du saint chrême. Il convient donc que ceux qui, à l'exclusion de tous autres, participent à la vertu de cette onction, veillent pour eux-mêmes et pour leurs sujets à l'administration des choses temporelles et spirituelles [1]. »

C'est par le sacre, en effet, que le roi échappe à la féodalité, et établit pour ses sujets sa filiation divine. La cérémonie a pour l'ordinaire lieu à Reims en présence des pairs, et d'un grand concours de nobles et de peuple [2].

Le sacre a pour objet de ne pas interrompre la succession au trône dans la même famille et de constituer l'hérédité. Aussi, à l'exemple des princes carolingiens, les premiers rois capétiens font de leur vivant sacrer leur fils. Hugues Capet inaugura cette tradition pour son fils Robert, afin que par la mort du roi, dit Richer, « la patrie ne fût pas désolée par les discordes des grands et par la tyrannie des méchants » [3]. Ses successeurs, jusqu'à Philippe Auguste, firent de même. A partir de ce dernier règne, la royauté était assez forte pour se passer de cette précaution. Ce ne fut pas sans difficultés que les Capétiens firent prévaloir cette coutume, qui suspendait le droit d'élection de la féodalité et de fait l'abrogeait. Chaque fois les seigneurs tentèrent de s'opposer, même par les armes, à cette cérémonie, et cherchèrent, comme à l'avènement de Louis VI, à substituer au descendant d'Hugues Capet un prince d'une autre race. La naissance de Philippe Auguste, après trente années d'un mariage stérile, fut saluée comme un

1. Presque tous ces textes sont empruntés à l'ouvrage de M. Luchaire, t. I, p. 39, 40, 41.

2. Voyez le procès-verbal du couronnement de Philippe Ier (*Mémoires relatifs à l'Histoire de France*, tome VII), et aussi l'article Sacre dans le *Dictionnaire des institutions* de Chéruel.

3. *Chron.* de Richer, livre IV.

miracle et comme un bienfait du ciel, tant on craignait les troubles et les misères d'une guerre de succession. On appela l'enfant « Dieudonné ».

Le sacre suspendait le droit de la nation, mais ne l'annulait pas complètement. Jusqu'à la fin de la monarchie, les cris du peuple : « Nous le voulons, nous l'approuvons, » en laissent subsister la trace. Le consentement populaire avait fini par n'être plus qu'une vaine formalité. Cependant, en cas d'interruption de l'hérédité, le droit retourne à la nation. Nous avons vu que les barons, à la mort de Charles IV, qui ne laissait pas de fils de sa race, élurent son successeur Philippe IV. Même au dix-huitième siècle, quand la santé chancelante du jeune Louis XV fit craindre que la race de Louis XIV ne s'éteignît avec lui, le duc d'Orléans, par l'édit du 2 juillet 1717, déclara que, à défaut d'héritiers légitimes, à la France seule appartiendrait le droit de décerner la couronne.

Le sacre ne fait pas le roi; il constate seulement l'élection divine et confirme la filiation de droit divin, sans la créer. Penser le contraire, dit Loyseau, « c'est errer en la première maxime de notre droit français, que le mort saisit le vif, qui fait que, au même instant que le roi défunt a la bouche close, son successeur est roi parfait par une continuation immédiate et du droit et de la possession de l'un à l'autre, sans qu'on y puisse imaginer aucun intervalle d'interrègne. Je dis le roi parfait, sans attendre son sacre, comme Bodin l'a bien prouvé au premier livre du chapitre VIII; et le Parlement le déclara par arrêt notable de 1598, bien que du Tillet remarque qu'anciennement on tenait le contraire. C'est pourquoi nous disons vulgairement que le roi ne meurt pas, c'est-à-dire que la royauté est toujours remplie et non jamais vacante » [1].

Le sacre fait du roi une personne ecclésiastique; il lui imprime un caractère presque sacerdotal. Par la vertu du saint chrême, il devient l'oint et le Christ du Seigneur. Il est sacrilège de toucher à sa personne et d'attenter à son pouvoir.

1. Loyseau, *du Devoir des offices*, liv. I, chap. x.

A la cérémonie du sacre, les vêtements dont on le couvre sont ceux de diacre et de prêtre. Juvénal des Ursins, dans ses remontrances au roi Charles VII, s'exprime ainsi : « Au regard de vous, mon souverain seigneur, vous n'êtes pas simplement personne sage, mais prélat ecclésiastique, le premier dans votre royaume qui soit après le pape, le bras dextre de l'Église. » L'Italien Baldi, dans son traité *des Offices*, dit que le roi de France est dans son royaume « le vicaire du Christ et un dieu corporel ». Yves de Chartres, contemporain de Louis VI, appelle les rois « les vicaires de Jésus-Christ en temporalité »[1]. Cinq siècles plus tard, Savaron disait : « C'est avec raison que l'on vous honore du titre d'image de Dieu, et qu'on vous appelle Sire, ou du mot κύριος, c'est-à-dire Seigneur, ou bien du mot persan, Sire, qui signifie Dieu. Car vraiment vous êtes le Dieu donné en terre, qui représentez le Dieu vivant au ciel »[2]. Aux états de Tours, en 1484, Jean Rély, chanoine de Paris, s'adressait en ces termes au jeune roi Charles VIII : « Sa Sainteté est le souverain père spirituel, et Votre Majesté le souverain père temporel. » On donna toujours couramment aux rois de France le titre d'évêques extérieurs, qu'Eusèbe décernait, au quatrième siècle, à Constantin[3].

Il suit de là que non seulement les rois font partie de l'Église gallicane, mais de plus, comme dit Pasquier, qu'ils en sont « les généraux et les superintendants ». Ils ont la garde de leur Église, ils la doivent protéger contre les hérésies, ils veillent à l'observation des décrets et des canons. « Comme les rois de Juda, dit Lebret, avaient le pouvoir de régler les fonctions des lévites, d'établir les officiers du Temple, de juger même de la préséance entre les enfants d'Aaron ; ainsi nos rois, en vertu de leur onction sacrée qui les fait

1. *Epist. Iv. Carnut. ad Lucium regem Britann.*
2. Jean Savaron, *du Pouvoir royal* (2e traité).
3. Dans le *Catéchisme des curés auvergnats*, publié avant la convocation des états généraux de 1789, « on supplie le roi de se montrer toujours l'évêque extérieur de la nation française. »

participants des prérogatives des ecclésiastiques, ont l'autorité d'ordonner de la police de l'Église d'empêcher que personne n'entre dans les charges et les dignités par des voies contraires aux saints décrets des papes et des conciles, et même de pourvoir aux bénéfices »[1].

« L'onction du roi, dit Maréchal (*Traité du droit de patronage*), lui donne presque participation au sacerdoce, et c'est pour cela qu'il est chanoine dans certaines églises. » Les princes capétiens, avant l'avènement du premier de leur race, étaient abbés de plusieurs monastères. Hugues Capet, une fois couronné, résigna toutes ses abbayes et ne garda que celle de Saint-Martin de Tours, que ses successeurs conservèrent jusqu'à la Révolution. Dans les statuts de cette église on lit : « L'abbé de Saint-Martin, c'est-à-dire le roi de France, est chanoine selon l'usage et possède une petite prébende qui est celle de Saint-Venantius. Il prend place au siège de trésorier et doit, en cette qualité, faire sa semaine. » Il faisait partie du chapitre de beaucoup d'autres monastères, de ceux de Brioude, par exemple, et de la Chaise-Dieu[2].

Ce caractère ecclésiastique de la puissance royale, cette filiation de droit divin, permit au roi de France de dominer la féodalité et de s'affranchir de la tutelle du clergé, de la papauté et de l'Empire.

1. Lebret, *de la Souveraineté*, chap. XVI.

2. Voici le texte du serment prêté par Louis XIII le 25 juillet 1614 : « Moi, par la grâce de Dieu roi des Francs, abbé et chanoine de cette église du bienheureux Martin de Tours, je jure à Dieu et au bienheureux Martin d'être à l'avenir le protecteur et le défenseur de cette église, dans toutes ses nécessités, en conservant et gardant les possessions, honneurs, droits, privilèges, franchises, immunités de cette même église, autant que je le pourrai, animé d'une foi droite et pure, afin que Dieu m'assiste de même. » L'abbé Gervais, chanoine de Saint-Martin, présentait, en 1719, à Louis XV son *Histoire de Boèce* avec cette dédicace : « Sire, cet ouvrage que j'ai l'honneur de présenter à Votre Majesté est le dernier monument du zèle que j'ai eu pour la gloire de votre bisaïeul. Il devient aujourd'hui le premier de l'hommage que je veux rendre à Votre Majesté, comme à mon roi, à mon seigneur particulier, *à mon abbé*. »

Le roi de France est le roi des prêtres. A son domaine royal s'ajoute le riche domaine ecclésiastique de presque toute l'ancienne France. Il n'en est pas des bénéfices ecclésiastiques comme des fiefs laïques, qui se perpétuent dans la même famille. Tout évêché, toute abbaye qui vient à vaquer tombe en régale. Le roi en touche les fruits en vertu de son droit de propriétaire éminent. Dans toute élection il a son candidat que presque toujours il fait élire, et s'il défend avec tant de vigueur le principe des élections contre la cour romaine, c'est qu'il attend que les élus seront les plus fermes défenseurs de son autorité. Le nouvel abbé, le nouvel évêque prêtent le serment de fidélité dans ses mains; ce n'est qu'après la cérémonie de l'investiture qu'il leur permet la jouissance de leurs bénéfices, en leur donnant mainlevée sur les biens en régale. Ces évêchés et ces abbayes sont autant de places fortes qui appartiennent au roi, au cœur du pays féodal. Il dispose de leurs revenus, il appelle à son secours leurs milices[1], il a un prétexte toujours commode, celui de la défense des Églises, pour intervenir contre les grands feudataires, pour pénétrer avec ses armées dans les provinces les plus réfractaires à l'autorité royale.

M. Luchaire[2], dans deux des meilleurs chapitres de son histoire, a passé en revue la plupart de ces évêchés et de ces abbayes qui collaborèrent si efficacement à l'œuvre royale. Ce sont, en Champagne, les évêchés de Reims et de Châlons-sur-Marne; dans la région flamande, les évêchés d'Arras, de Thérouane, et de Tournay; en Bourgogne, les évêchés de Langres, de Màcon, de Chalon et d'Autun, les opulentes abbayes de Cluny et de Tournus. « Cette terre est la vôtre »,

1. Les milices ecclésiastiques, avant même les milices communales, contribuèrent à l'affermissement et à l'extension du pouvoir royal. En 1119, les évêques ordonnèrent, sous peine d'excommunication, aux prêtres de leurs diocèses, de marcher à la tête de leurs paroissiens au secours de Louis VI. (Orderic Vital, *Historiens de France*, t. XII, p. 723.) Les milices ecclésiastiques composaient en grande partie l'armée, immense pour l'époque, qui fit reculer, en 1124, l'empereur Henri V.

2. Liv. V, chap. III, et liv. III, chap. II.

écrit saint Bernard à Louis VII, en parlant de l'évêché de Langres. Et l'abbé de Cluny au même prince : « Souvenez-vous que votre royaume ne se compose pas seulement de la France, bien qu'il en porte spécialement le nom. La Bourgogne aussi est à vous. Vous ne devez pas moins veiller sur celle-ci que sur celle-là [1]. » Le roi agit sur la région des Alpes et du Rhône par l'évêché de Belley, le monastère de la Grande-Chartreuse, l'évêché de Lyon, où il parvient dès 1162 à installer une de ses créatures; sur la région du Centre, par les évêchés de Clermont et du Puy, les abbayes de Brioude, de la Chaise-Dieu, etc. Un abbé de la Chaise-Dieu écrit au roi : « Vous êtes notre seigneur et vous appartenez à notre ordre. » Dans le Midi, dès le règne de Louis VII, tout le clergé est royaliste, depuis l'évêque d'Elne jusqu'à celui de Mende, qui vient en 1165 prêter en grande pompe le serment de fidélité au roi.

Ce n'est pas à dire que le roi soit le serviteur du clergé. Cette royauté qui est d'Église se montra fort indépendante vis-à-vis de l'Église. Ces princes élevés dans le sanctuaire de Saint-Denis, « ces rois du bon Dieu », comme dit Michelet, qui font des miracles, puisent dans leur sainteté même et dans la vénération dont ils sont entourés et qu'ils méritent, la force nécessaire pour faire la leçon au clergé et résister à ses empiètements sur le domaine temporel. Philippe Auguste refusera de marcher au secours de l'archevêque de Reims, parce que le prélat a refusé auparavant de l'aider des revenus de son Église contre ses ennemis. L'archevêque dut faire amende honorable « et reconnaître qu'il avait péché. Car, sans le roi, les Églises sont incapables de défendre leur patrimoine ». De même saint Louis ne consentit point à prêter le secours du bras séculier aux sentences des officialités, tant que ses agents ne pourraient vérifier les procédures des tribunaux ecclésiastiques. Jamais le clergé ne fut si docile et si soumis aux lois que sous ces princes qu'il avait institués et élevés.

Par la vertu du sacre, le roi cesse d'être l'élu de la féoda-

1. *Histor. de France*, t. XVI, p. 150.

lité, pour être celui de Dieu. Les légistes proclament que le roi est souverain en sa cour souveraine, et qu'il ne tient son royaume que de Dieu et de ses ancêtres. Cette royauté est d'une essence supérieure à toutes les royautés de la terre. Le compilateur des *Clémentines* avertit dans sa préface : « Quand je dis évêque, j'entends le premier de tous et qui l'est par excellence, l'évêque de Rome. Quand je dis le roi, il faut entendre celui qui l'est par excellence, le roi de France[1]. » Déjà Grégoire le Grand avait dit : « Autant la dignité royale l'emporte sur les autres dignités, autant votre royauté s'élève au-dessus des royautés des autres nations[2]. » Mathieu Paris appelle le roi de France « le rois des rois terrestres »[3]. Tous les chroniqueurs grecs le proclament le prince des monarques[4]. Quand saint Louis reçut dans son palais le roi d'Angleterre Henri III, « le sire roy des Français qui est le roy des roys terriens, écrit Mathieu Paris, séait au milieu, et le roy s'efforçant de l'ordonner autrement, à sçavoir que le roy des Anglais s'assist au milieu, lieu plus éminent, le roi d'Angleterre dit : Non, sire, mon roy, plus décemment vous séez au milieu, et plus dignement, car vous êtes mon maître et le serez et non sans cause »[5]. Encore en 1558, le sénat de Venise ordonnait que, d'après l'ancienne coutume, l'ambassadeur de France précédât celui d'Espagne, à cause de la prééminence de son maître[6].

Dans les idées du moyen âge la royauté n'impliquait pas par définition souveraineté et indépendance. C'était un office qui se tenait soit de l'empereur, soit du pape. C'est ainsi que Robert Guiscard avait demandé à Grégoire VII l'investiture de la Pouille, que Jean sans Terre reconnaissait tenir l'Angleterre d'Innocent III, et qu'encore au quinzième siècle Charles le Téméraire sollicitait de l'empereur Frédéric III

1. Boniface de Vitalis, Préface des *Clémentines*.
2. *Sancti Gregor. Ep.* lib. V, cap. VI.
3. Ad annum 1254.
4. *Dissertation* 27 de Du Cange.
5. Mathieu Paris, anno 1254.
6. Justiniani, *Histoire de Venise*, liv. XIV.

sur le vieux monde détruit, exhale en ces termes sa colère contre ces rois capétiens, qui maintenant dominent sur tout l'Occident. Il fait dire au fondateur de la race qui gémit dans la géhenne du Purgatoire :

« Je fus la racine de la mauvaise plante qui couvre toute la chrétienté de son ombre. De mauvaise plante, mauvais fruit.

« J'eus nom Hugues Capet. De moi sont nés ces Louis, ces Philippes qui depuis peu règnent en France.

« J'étais fils d'un boucher de Paris; mais quand les anciens rois manquèrent, hors un qui prit la robe grise, je me trouvai tenir les rênes, et j'avais tels amis, telle force, que la couronne veuve retomba à mon fils. De lui sort cette race, où les morts font reliques [1]. »

IV

LA MONARCHIE TEMPÉRÉE.

Cette monarchie aux tendances absolues ne parvint guère qu'à la fin du dix-septième siècle à réaliser son principe. Du quatorzième siècle au dix-septième, elle eut à compter avec des usages, des institutions, même des barrières que la volonté de Richelieu et l'humeur despotique de Louis XIV parvinrent seules à abattre. Il n'est pas exact de dire que l'absolutisme monarchique date en France de ce ministre ou de ce prince; il a toujours existé en germe dans l'institution royale. Pour Hugues Capet et pour ses successeurs immédiats, la royauté est de droit divin comme pour Louis XIV. L'abbé de Fleury, Abbon et Suger ont dit, avant Bossuet, que le roi est le vicaire et le lieutenant de Dieu sur terre. Or toute autorité émanée de cette source n'admet auprès d'elle dans les détenteurs du pouvoir qu'une autorité déléguée et non des droits qui limi-

1. Dante, *Purgatoire*, chant XX.

Pour bien marquer la franchise du royaume de France, nos légistes et nos historiens se servent de la formule : « Le roi est empereur en son royaume. » Elle est d'un usage constant à toutes les époques de la monarchie. Boutillier, dans sa *Somme rurale*, dit : « Sachez que le roy de France, qui est empereur en son royaume, peut faire ordonnance qui tienne. » Le roi Robert est qualifié du même titre par le chroniqueur Helgaud. Yves de Chartres, à propos de la collation des bénéfices, s'exprime ainsi : « Le roi, pour cause de temporel, ne reconnaît point de souverain, car il est empereur de son royaume, et n'est en rien lié quant à ses collations de lois et de canons[1]. » Au dix-septième siècle l'expression est encore d'usage. Richelieu l'emploie dans ses Mémoires. Il explique que le nom de majesté qui ne se donnait qu'à l'empereur, fut usurpé par la maison d'Espagne ; « les rois, ajoute-t-il, qui sont empereurs en France, s'en firent aussi appeler et ensuite les autres rois de la chrétienté jusqu'aux moindres ». Jean Savaron commence ainsi son deuxième traité sur le pouvoir royal : « Sire, Dieu vous a fait naître roy souverain et absolu, ne reconnaissant supérieur au temporel de votre royaume que Dieu seul et non autre ; c'est pourquoi vous êtes honoré des titres de vicaire de Jésus-Christ au temporel, d'auguste et empereur en votre royaume, de roy, voire roy des roys, qualités suréminentes qui affranchissent votre temporel de toute domination. »

Le même Savaron énumère plusieurs circonstances où des précautions officielles furent prises pour empêcher l'empereur de faire acte de domination en France. Par exemple, quand Charles V envoya sa cour à Cambrai, au-devant de l'empereur Charles IV et de son fils Wenceslas, les barons « avisèrent de retenir l'Empereur à Cambrai, ville impériale, et rompre son dessein d'aller à Saint-Quentin, ville royale, de peur que le jour de Noël, il n'y dît la septième leçon à matines, revêtu de ses habits et ornements impériaux, et par ce moyen fît acte de

1. Yves de Chartres, *Régale*, II, 11, 46, cité dans le *Commentaire sur les libertés de l'Église gallicane*, de P. Pithou, page 21.

domination et seigneurie en France, ainsi qu'il a accoutumé en son empire. » Quand le même empereur et son fils firent leur entrée à Paris, Charles V eut le soin de leur envoyer pour monture deux chevaux de robe noire. « Le roi de France le leur donna de celuy poil, qui est plus loing et opposite du blanc, parce que es coutumes de l'Empire, les Empereurs ont accoutumé entrer ès bonnes villes de leur empire et qui sont de leur seigneurie sur cheval blanc, si ne voulait pas le roy que en son royaume le fist ainsi, *afin qu'il ne pust être noté aucun signe de domination.* » Dans sa vie de Charles VI, Juvénal des Ursins s'indigne qu'on ait laissé l'empereur Sigismond, qui sous ce règne visita Paris, prendre séance au parlement à cause des conséquences que les Allemands en pouvaient tirer, « veu que autrefois les Empereurs ont voulu maintenir droit de souveraineté au royaume de France, contre raison. Car le roy est empereur en son royaume et ne le tient que de Dieu et de l'épée seulement et non d'autres[1]. »

Les rois de France s'opposèrent également avec une constante énergie aux prétentions des grands papes du moyen âge à la seigneurie temporelle du monde chrétien. Ils défendirent sans défaillance et sans faiblesse les libertés de l'Église gallicane, et ne laissèrent jamais la France tomber dans la même dépendance du Saint-Siège que l'Angleterre et l'Allemagne[2]. Grégoire VII échoua dans sa tentative de rendre le royaume tributaire en prélevant sur chaque maison le denier de saint Pierre, signe de vassalité accepté par l'Angleterre[3]. Les papes ne réussirent pas mieux à s'emparer de la nomination aux bénéfices ecclésiastiques, et des princes timorés comme l'était Louis VII ne craignirent pas de braver l'excommunication plutôt que de permettre un empiètement aussi

1. Voy. Jean Savaron, *du Pouvoir royal*, 1er et 2e traité. Lire aussi, sur ces matières, le dialogue du Clerc et du Chevalier dans le *Songe du vergier*, surtout liv. I, chap. LXXV.

2. Voy. notre chapitre sur les *Libertés de l'Église gallicane.*

3. Grégoire VII, dans sa Lettre 3, liv. VIII, indique Aix, Notre-Dame-du-Puy et Saint-Gilles comme les villes où le tribut doit être porté.

dangereux sur les prérogatives du royaume[1]. Cette fermeté prudente, en même temps que son orthodoxie, préservèrent la France des effroyables tempêtes qui bouleversèrent l'Allemagne pendant les luttes du sacerdoce et de l'Empire. Les juristes français n'admirent jamais que les papes eussent le droit de lancer l'interdit sur le pays et de délier les sujets du serment de fidélité dû au souverain. Saint Louis n'hésita pas à blâmer la conduite d'Innocent IV, qui s'était servi des armes apostoliques contre Frédéric II. Louis XI, dans un décret de 1468, rappelle que les rois de France ne pouvaient être contraints par les censures de l'Église; et le parlement, par déclaration de janvier 1549, établit solennellement que le roi ne pouvait être sujet aux excommunications du Saint-Siège. Nos souverains refusèrent constamment de s'associer à la politique violente des papes dans leur lutte contre l'Empire. Ils sentaient que les puissances laïques devaient toutes rester solidaires en présence de telles prétentions. Saint Louis refusa l'Empire, que lui offrait Grégoire IX, pour lui et pour son frère, et il fit avertir de ces propositions Frédéric II, par une ambassade solennelle. Aussi, quand l'Empire abattu, la papauté triomphante crut pouvoir imposer à la France sa suprématie temporelle, tous les Français, sans distinction d'ordres ni de classes, prirent fait et cause pour Philippe le Bel contre Boniface VIII, et rédigèrent les trois fameuses déclarations de 1302. La papauté, qui avait vaincu les tout-puissants empereurs Frédéric Barberousse et Frédéric II, succomba cette fois sans combattre, et la lutte se termina par l'asservissement des pontifes et la captivité de Babylone.

La royauté française, qui avait eu une croissance si lente et une existence d'abord si précaire, survivait donc à toutes les grandes puissances du moyen âge. Elle avait discipliné le monde féodal et l'avait subordonné à sa souveraineté. Elle avait assisté à l'écroulement de l'Empire et précipité la chute de la papauté. Le grand poète de Florence, Dante, pleurant

1. A l'occasion de la nomination au siège de Bourges de Pierre de la Châtre.

sur le vieux monde détruit, exhale en ces termes sa colère contre ces rois capétiens, qui maintenant dominent sur tout l'Occident. Il fait dire au fondateur de la race qui gémit dans la géhenne du Purgatoire :

« Je fus la racine de la mauvaise plante qui couvre toute la chrétienté de son ombre. De mauvaise plante, mauvais fruit.

« J'eus nom Hugues Capet. De moi sont nés ces Louis, ces Philippes qui depuis peu règnent en France.

« J'étais fils d'un boucher de Paris; mais quand les anciens rois manquèrent, hors un qui prit la robe grise, je me trouvai tenir les rênes, et j'avais tels amis, telle force, que la couronne veuve retomba à mon fils. De lui sort cette race, où les morts font reliques [1]. »

IV

LA MONARCHIE TEMPÉRÉE.

Cette monarchie aux tendances absolues ne parvint guère qu'à la fin du dix-septième siècle à réaliser son principe. Du quatorzième siècle au dix-septième, elle eut à compter avec des usages, des institutions, même des barrières que la volonté de Richelieu et l'humeur despotique de Louis XIV parvinrent seules à abattre. Il n'est pas exact de dire que l'absolutisme monarchique date en France de ce ministre ou de ce prince; il a toujours existé en germe dans l'institution royale. Pour Hugues Capet et pour ses successeurs immédiats, la royauté est de droit divin comme pour Louis XIV. L'abbé de Fleury, Abbon et Suger ont dit, avant Bossuet, que le roi est le vicaire et le lieutenant de Dieu sur terre. Or toute autorité émanée de cette source n'admet auprès d'elle dans les détenteurs du pouvoir qu'une autorité déléguée et non des droits qui limi-

1. Dante, *Purgatoire*, chant XX

tent le sien. On dira au seizième siècle que « comme la puissance des officiers n'est qu'un rayon et éclat de la puissance du prince, aussi celle du prince n'est qu'un rayon et éclat de la toute-puissance de Dieu [1] ». Mais absolue en principe, cette monarchie est en fait tempérée dans la forme. Machiavel estime que le royaume de France est tranquille, parce que le roi est soumis à une infinité de lois qui font la sûreté des peuples. Il dispose des armes et des trésors ; mais, pour le reste, il est soumis à l'empire des lois [2]. Claude Seyssel [3] déclare que « l'autorité et puissance du roi est réglée et refrénée en France par trois freins : la religion, la justice, et la police ». Ce passage se trouve tout naturellement éclairé et commenté par les réflexions suivantes du jurisconsulte Loyseau : « Il y a trois sortes de lois qui bornent la puissance du souverain, sans intéresser la souveraineté, à savoir : les lois de Dieu, pour ce que le prince n'est pas moins souverain pour être sujet à Dieu ; les règles de justice naturelle et non positives, pour ce qui a été dit ci-devant que c'est le propre de la seigneurie publique d'être exercée pour justice et non à discrétion ; et finalement les lois fondamentales de l'État, parce que le prince doit user de la souveraineté selon sa propre nature et en la forme et aux conditions qu'elle est établie [4]. » Dans le fond, ces tempéraments et ces usages ne pouvaient être des obstacles sérieux à l'établissement du despotisme. Du moment que la puissance législative repose tout entière dans le prince, dire que le prince est soumis aux lois, revient à déclarer qu'il n'a de bornes à son autorité que celles qu'il veut bien s'imposer à lui-même.

Mais au sein de la France monarchique ne cessa de s'agiter une France féodale, qui opposa au principe de la souveraineté royale celui de la souveraineté nationale ; au droit du prince, le droit du peuple. L'aristocratie parvint, en Angleterre, à faire triompher son principe et à fonder un gouvernement mixte,

1. Loyseau, *du Droit des Offices*, liv. II, chap. II
2. *Discours sur Tite Live*, disc. I, chap. XVI.
3. *La grande monarchie de France*.
4. Loyseau, *des Seigneuries*, chap. II.

où les libertés publiques n'émanèrent pas seulement de la concession du souverain. Elle échoua en France, mais les états généraux se firent sans cesse l'écho de ces revendications de la nation; ils empêchèrent que la tradition ne s'en perdît; ils furent l'espoir de tous ceux qui, effrayés des fautes accumulées par le pouvoir absolu, comptaient sur le contrôle de la nation pour les réparer et en empêcher le retour.

Il s'en fallut de peu que, par deux fois, au plus fort des guerres anglaises, après le désastre de Poitiers, et après le réveil de la Renaissance et de la réforme au seizième siècle, le système représentatif ne prévalût dans nos institutions. Dans les deux cas ce furent les excès de la démocratie parisienne, à l'époque d'Étienne Marcel et sous la Ligue, qui discréditèrent ce régime et préparèrent le retour du pouvoir absolu. Les états ne furent réunis que pendant les minorités, comme si la nation était la tutrice naturelle du souverain, et après les grands désastres qui affaiblirent l'autorité monarchique. Malgré leurs efforts, ils ne réussirent à assurer ni la périodicité de leurs convocations ni, faute de responsabilité ministérielle, la sanction et l'exécution de leurs volontés. La royauté ne considéra ces volontés que comme des vœux qu'il dépendait d'elle de satisfaire, et comme des indications précieuses des besoins et des espérances du pays, dont elle profita pour la rédaction de ses ordonnances. A ce point de vue, l'intervention des états exerça la plus salutaire influence sur la législation de l'ancienne monarchie, et les grandes ordonnances réformatrices du seizième siècle s'inspirèrent presque toujours heureusement des cahiers des représentants.

Michel de l'Hospital, très convaincu lui-même de l'utilité des états, n'était pas l'interprète exact des intentions de la royauté, quand il s'exprimait ainsi à l'assemblée d'Orléans, en 1560 : « Aucuns ont douté s'il était nécessaire, utile et profitable aux rois de tenir les états, disant que le roi diminue autant de sa puissance de prendre l'avis et le conseil de ses sujets, n'y étant obligé ni tenu, et aussi qu'il se rend trop familier à son peuple, ce qui engendre mépris et abaisse la

dignité et majesté royale. Ces opinions me semblent avoir peu de raison. » Le cardinal de Tournon se faisait bien plus fidèlement l'écho des défiances traditionnelles de la royauté, quand il représentait au duc de Guise, à l'occasion de ces mêmes états, « que c'était l'une des choses auxquelles il avait le plus travaillé, avec le connétable, sous le roi François Ier, que d'abolir la mémoire de telles assemblées, lesquelles avaient toujours eu cette coutume, à toutes mutations de roi, de trouver fort mauvaises les choses passées, en sorte que ceux qui avaient gouverné et manié les affaires avaient beaucoup à souffrir ». Et il fallait l'extrême péril où se trouva Henri III après sa fuite de Paris et la journée des Barricades, pour lui arracher la déclaration suivante, dont la teneur depuis lors ne fut jamais renouvelée : « Je jure et promets de ne lever aucun impôt sans le consentement des états. Il est bien vray que quelques-uns de mon conseil ne sont pas de cet avis et disent que ce serait me régler sur le duc de Venise, et rendre mon État à demi démocratique, mais je le ferai... Je crois qu'en remettant ce droit aux députés, je ferai un coup de maître. Car j'ai su que la reine d'Angleterre, quelque méchante qu'elle soit, ne s'entretient que par ce moyen et que ses sujets, en cas de nécessité, lui baillent plus volontiers qu'ils ne feraient étant taillés. »

En aucun temps, plus qu'à l'époque des guerres religieuses du seizième siècle, ne furent agitées les questions touchant le droit public et la souveraineté nationale. Chacun prit parti suivant l'intérêt momentané de ses croyances religieuses. La royauté, absolue sous les règnes de François Ier et de Henri II, s'était faite persécutrice, au nom de la foi catholique. Elle avait approuvé le guet-apens de Vassy et ordonné l'affreux massacre de la Saint-Barthélemy. Les protestants furent portés par là même à attaquer le principe d'autorité, et à défendre, par la voix de leurs princes et de leurs publicistes, le droit des états. Parmi les traités et les pamphlets innombrables que la polémique religieuse fit éclore après la Saint-Barthélemy, deux méritent d'être cités : le *Franco-*

Gallia d'Hotman, qui est surtout un ouvrage historique; l'auteur interroge les titres de la monarchie française. Il la montre élective à ses origines, et par la suite subordonnée aux états, et au régime des assemblées politiques, sous les trois dynasties qui se sont succédé. Le *Vindiciæ contra tyrannos* d'Hubert Languet a plutôt une valeur dogmatique. D'après lui la souveraineté royale résulte non d'une investiture directe de Dieu, non de l'investiture des pontifes de Rome, mais d'un contrat, dont l'origine remonte aux temps hébraïques, entre Dieu, le roi et le peuple. La valeur de ce contrat, dont les termes furent énoncés par le prophète Samuel, repose donc sur l'autorité des livres saints. « L'Évangile a succédé à la loi, les rois chrétiens aux rois hébreux; mais le pacte est demeuré le même. On doit obéir au roi à cause de Dieu, mais non contre Dieu. Si le roi abuse de la souveraineté pour attenter à la loi divine, le peuple est tenu de le renverser, pour rester fidèle aux termes du contrat »[1]. Dans l'autre camp, Suarez et le cardinal Bellarmin (*De summo Pontifice*) tenaient pour le droit théocratique de la papauté, qui a de par Dieu un pouvoir de contrôle et de correction sur les peuples et sur les rois. Bodin, dans les six livres *de la République*, défendait le droit monarchique, pur de tout mélange aristocratique et populaire, et n'accordait à l'intervention des états qu'une valeur consultative. « Les rois, dit-il, écrivent au bas de leurs édits et ordonnances : « car « tel est notre bon plaisir », pour faire entendre que les lois du

1. Hubert Languet résume ainsi tout son système : « Les princes sont élus par Dieu, mais constitués par le peuple. Le prince est supérieur à chaque particulier, mais inférieur à tous et à ceux qui représentent le tout, c'est-à-dire les magistrats et les grands. Il intervient dans l'institution royale un contrat entre le prince et le peuple, contrat tacite ou expresse, naturel ou civil, dont les officiers du roi sont les gardiens. Celui qui viole ce pacte est un tyran *ab exercitio*. Les magistrats ont le droit de le ramener au devoir par la force, s'ils ne peuvent faire autrement. Mais les hommes privés n'ont pas le droit de tirer le glaive contre un roi légitime, fût-il tyran dans le fait. Quant au tyran sans titre, comme il n'y a aucun contrat passé avec lui, tous, même les particuliers, peuvent se soulever contre lui. »

prince souverain, ores qu'elles fussent fondées en bonnes et vives raisons, néantmoins qu'elles ne dépendent que de sa pure et franche volonté »

Il suffit de la mort du duc d'Anjou et de l'éventualité de l'avènement de Henri IV pour que les doctrines des deux partis changeassent du tout au tout, et passassent « réciproquement du blanc au noir ». Les protestants se retrouvèrent partisans de l'hérédité et de l'institution divine; les catholiques défendirent le droit électif et la souveraineté populaire. Les doctrines de la Ligue, développées du haut de la chaire ou enseignées dans les pamphlets du temps, revendiquent pour le peuple le droit d'élire et de déposer les souverains, s'ils se montrent magistrats infidèles ou incapables. « Les états, dit le plus populaire des prédicateurs de la Ligue, Jean Boucher, ont le roi en juridiction directe de leur autorité souveraine et puissance naturelle. Ce sont eux en qui naturellement et originairement réside la puissance et majesté publique, qui fait et établit les rois, qui sont par le droit des gens et non de droit divin et de nature... Étant en tout véritable que c'est des peuples que sont les rois, et non des rois les peuples, veu que le peuple est la base sur laquelle le roi pose [1]. » La Ligue tenta de mettre d'accord les paroles et les actes. Les états de 1593 essayèrent de donner un successeur au vieux cardinal de Bourbon, décoré du titre de Charles X. Mais les discordes des ligueurs, la résistance patriotique du parlement et les succès de Henri IV empêchèrent ces efforts d'aboutir.

L'action intermittente des états généraux, leurs pouvoirs mal définis, n'étaient point faits pour arrêter les progrès de la royauté vers l'autorité absolue. Les souverains sentirent le besoin de s'imposer à eux-mêmes des barrières, de se tracer des limites que leur toute-puissance serait dans l'obligation de respecter. Il existait dans l'état un corps d'officiers, le parlement, qui, comme le sénat de l'empire romain, était

1. Voy. Labitte, *la Démocratie chez les prédicateurs de la Ligue.*

constitué gardien des traditions et des lois, et qui coopérait lui-même à l'action législative, puisqu'une déclaration royale n'avait force de loi qu'après avoir passé par les formalités de la vérification et de l'enregistrement. Lorsqu'une ordonnance était portée au parlement et paraissait aux conseillers contraire à la constitution ou dangereuse à la chose publique, ils avaient le droit et le devoir d'adresser au roi leurs remontrances. Les souverains avaient ainsi le temps de revenir sur une mesure précipitée, de conjurer l'effet de conseils imprudents, et, éclairés par des avis désintéressés, de révoquer leurs décrets ou de les amender. Aussi prescrivent-ils, dès 1319, à leurs conseillers de justice, de résister courageusement, au nom de l'intérêt public, et de braver leur mécontentement, pour garder la royauté contre ses propres entraînements[1]. Sans doute il paraît étrange qu'une compagnie, recrutée de membres qui achetaient leurs charges au bureau des parties casuelles, et qui était instituée pour rendre la justice, fût investie de droits qui appartiennent plus naturellement aux représentants directs de la nation. Mais, à défaut de députés investis par le peuple d'un mandat politique, il fut heureux que la royauté acceptât le contrôle d'un corps indépendant de la faveur par ses origines, respecté pour sa science, et dont la durée de l'opposition pouvait toujours être limitée par les lettres de *jussion* du souverain ou par les lits de justice. Le parlement tenait-il des prérogatives si importantes de sa propre institution ou de la concession bénévole

1. On lit dans les *Remontrances du parlement de Bordeaux* (1770) : « Charles V, Louis VII et Henri IV ont fait une loi aux cours de justice de méconnaître les ordres désavoués par les ordonnances, de poursuivre ceux de leurs sujets qui oseraient s'en prévaloir ou s'en seraient prévalus, de traiter même comme ennemis publics tous les porteurs de lettres closes pour le fait de la justice. Cette précaution, si recommandée par les lois et si nécessaire, met le seigneur roi dans l'impuissance de faire le mal, préserve la gloire de son nom des taches de ceux qui en ont abusé, maintient les peuples dans l'obéissance et l'attachement, et fixe la monarchie dans cette sage constitution avouée par la nature, tracée par la raison, sacrée par les lois. »

de la royauté : c'est une question controversée, qui sera examinée ailleurs[1]. Quelle qu'en fût l'origine, le droit n'en demeurait pas moins acquis et consacré par le temps; les services passés le rendaient vénérable aux peuples et avantageux au prince, malgré les embarras momentanés qu'il en pouvait souffrir. C'est dans ce sens qu'il faut entendre que la monarchie est soumise aux lois et que le prince « doit user de sa souveraineté selon sa propre nature et en la forme et aux conditions qu'elle est établie ».

V

LA MONARCHIE ABSOLUE.

La monarchie absolue n'est pas un mode de gouvernement qui tienne seulement au tempérament du monarque et à l'énergie qu'exigent de lui les circonstances; Philippe le Bel, Louis XI, François Ier, furent dans une monarchie tempérée des princes à tendances absolutistes. C'est une forme de gouvernement possédant ses organes propres, ses institutions particulières, ses agents, responsables seulement envers le souverain, où toute autorité émane du monarque et ne s'exerce que par délégation, où la nation n'existe pas en dehors du prince. La monarchie absolue date du dix-septième siècle et de l'avènement des Bourbons. Elle fut préparée par Henri IV, organisée comme une dictature nécessaire par Richelieu en vue de la lutte contre la maison austro-espagnole, définitivement établie par Louis XIV.

La monarchie absolue ne souffre aucun pouvoir de contrôle qui partage avec elle la puissance législative. Aussi le premier signe de l'établissement de cette forme de gouver-

1. Voy., au chapitre de la Justice, *Droits politiques du parlement.*

nement est la disparition des états. Les derniers qui furent réunis sont ceux de 1614, pendant la minorité de Louis XIII. Les factions de la Ligue les avaient discrédités. Les périls qu'ils avaient fait courir à la France en 1593 avaient rendu au souverain ce mode de consultation suspect. La nation n'est plus appelée aux affaires. Il faut se garder de prendre à la lettre les paroles prononcées par Henri IV devant l'assemblée des notables de 1596 : « Je ne vous ai point appelés, comme faisaient mes prédécesseurs, pour vous faire approuver leurs volontés. Je vous ai assemblés pour recevoir vos conseils, pour les croire, pour les suivre, bref pour me mettre en tutelle entre vos mains, envie qui ne prend guère aux rois, aux barbes grises et aux victorieux. » C'étaient là façons de parler familières et persuasives qui n'engageaient en rien la royauté dans une voie nouvelle. Les victorieux peuvent seuls faire de telles promesses et ne pas les tenir. Jamais prince ne fut moins disposé à se mettre en tutelle qu'Henri IV. Mieux que pas un de ses prédécesseurs, il pouvait dire qu'il ne devait sa couronne qu'à Dieu et à son épée. Il avait lui-même conquis son royaume, et ne devait rien, ni aux états, qui l'avaient exclu de la succession d'Henri III, ni au parlement, qui longtemps avait pactisé avec les factieux, ni à la noblesse, qui lui avait vendu en détail le royaume qu'il avait conquis, ni au clergé, qui avait appelé sur lui l'excommunication et ne s'était rallié qu'après sa victoire et par dégoût des folies sanguinaires de la Ligue. Il se garda donc de compromettre cette fortune singulière, et dans la direction des affaires ne s'inspira que de son génie, sans recourir à la nation.

Les états de 1614, arrachés par la noblesse à une régente incapable, ne portèrent aucune atteinte à l'autorité monarchique. Pour la première fois, il ne fut plus question dans leurs délibérations de souveraineté populaire. La majorité des députés était composée d'officiers royaux, dévoués comme Savaron à la prérogative royale. Cette réunion suprême trahit seulement l'incapacité politique de l'aristocratie et les discordes irrémédiables des trois ordres, qui ne purent s'en-

tendre, et laissèrent ainsi le champ libre à la régente et à ses favoris. Dès lors et malgré les plus grands périls que courut l'État, les représentants de la nation ne furent plus assemblés. Quelques voix les réclamèrent pendant la minorité de Louis XIV; le parlement lui-même s'y opposa, pensant qu'il avait lui-même qualité pour parler au nom du peuple. A la mort de Louis XIV, Saint-Simon fut presque seul à demander des états; sa voix ne réveilla aucun écho. Lamoignon était l'interprète de l'opinion publique quand il parlait en ces termes de l'autorité des états : « Nous ne reconnaissons en France d'autre souverain que le roi. C'est son autorité qui fait les lois. Si veut le roi, si veut la loi. Les états généraux n'ont que la voie de la remontrance et de la très humble supplication. Le roi défère à leurs doléances et à leurs prières suivant les règles de sa prudence et de sa justice. S'il était obligé de leur accorder toutes leurs demandes, il cesserait d'être roi[1]. » On devine ce que Louis XIV pouvait penser de ces assemblées. Toute limitation de son pouvoir lui semblait un attentat sacrilège, et le besoin de recourir aux états la pire condition d'un souverain. On sait ce qu'il pensait du régime constitutionnel en vigueur en Angleterre et les désastreux conseils qu'il donna aux Stuarts pour établir dans ce pays une monarchie semblable à la sienne. « Il est certain, dit-il dans ses Mémoires, que cet assujettissement qui met le souverain dans la nécessité de prendre la loi de ses peuples est la dernière calamité où puisse tomber un homme de notre rang. C'est à la tête seulement qu'il appartient de délibérer et de résoudre, et toutes les fonctions des autres membres ne consistent que dans l'exécution des commandements qui leur sont donnés... Mais c'est trop longtemps m'arrêter sur une réflexion qui semble vous être inutile, ou qui ne peut plus vous servir qu'à reconnaître la misère de nos voisins, puisqu'il est constant que, dans l'État où vous devez régner, vous ne trouverez point d'autorité qui ne se fasse honneur de tenir de

1. Réquisitoire de Lamoignon dans la séance du parlement du 14 janvier 1719.

vous son origine et son caractère[1]. » Il fallut les hontes du règne de Louis XV, les querelles de la royauté et du parlement, l'épuisement du trésor et les progrès de l'esprit public, pour que l'opinion revînt de ce jugement sur les États, pour qu'elle les considérât comme l'unique ressource d'où pouvait venir le salut de la monarchie, et pour que la royauté elle-même en détresse consentît à les réunir en 1789.

Les états généraux écartés, le parlement était l'unique barrière qui s'opposait désormais à l'omnipotence royale. Les parlements se croyaient, en effet, une manière « d'états généraux au petit pied », et à l'occasion de l'enregistrement des édits, prétendaient partager avec le roi la puissance législative. Richelieu, qui ne souffrait aucun obstacle à l'exécution de ses desseins, ne pouvait tolérer l'opposition mesurée, mais tracassière, des cours de justice. « Les esprits de telles gens sont, disait-il, d'ordinaire difficiles à manier, et beaucoup ont une austérité si épineuse, qu'elle n'est pas seulement fâcheuse, mais préjudiciable[1] ». « Si on laissait aller la bride à ces compagnies puissantes, disait-il encore, on ne pourrait plus après les retenir dans les bornes de leur devoir... Il serait impossible d'empêcher la ruine de l'autorité royale; si on suivait le sentiment de ceux qui étant aussi ignorants en la pratique du gouvernement des États, qu'ils présument être savants dans la théorie de leurs administrations, ne sont ni capables de juger solidement de leur conduite ni propres à donner des arrêts sur le cours des affaires publiques qui excèdent leur portée [3].» Aussi Richelieu, par l'édit de 1641, restreignit la compétence du parlement à ses attributions judiciaires. Il supprima le droit de remontrance et défendit aux conseillers de prendre connaissance d'aucune affaire concernant l'État.

Ce coup d'autorité devait provoquer des représailles contre le pouvoir royal. La majorité des Français était convaincue, comme le cardinal de Retz, « que les rois en France n'avaient

1. *Mémoires de Louis XIV*. Édit. Dreyss.
2. *Testament politique*, chap. IV, sect. 1.
3. *Testament politique*, chap. IV, sect. 3.

jamais été absolus, que Richelieu avait formé, dans la plus légitime monarchie, la plus dangereuse tyrannie, qu'il fallait chercher à rétablir un sage milieu entre la licence des princes et le libertinage des peuples, et croyait dans les véritables intérêts de l'État de conférer de grands pouvoirs aux parlements, ne fût-ce que pour décharger les monarques de la haine et de l'envie que l'exécution des ordonnances les plus saintes et les plus nécessaires excite quelquefois parmi le peuple ». De cette réaction contre la tyrannie de Richelieu, continuée par Mazarin, sortit le mouvement de la Fronde. La magistrature, compromise par les folies anti-patriotiques de la noblesse, fut vaincue dans cette lutte. Elle avait essayé par son fameux programme en 25 articles, d'octobre 1648, de limiter l'autorité royale en matière d'administration et de finances. Elle paya les frais de la guerre de la perte de ses droits politiques. Le roi fit biffer dans les registres du parlement les pages contenant les délibérations prises au moment des troubles, et couronna une série de mesures restrictives par le fameux édit de février 1673, qui ne permettait au parlement d'adresser des remontrances qu'après l'enregistrement des édits royaux.

Ce droit, si cher aux magistrats, ne leur fut rendu que par le régent Philippe d'Orléans. Mais alors commença entre la royauté et le parlement une longue lutte, dont les affaires religieuses, soulevées par la Bulle *Unigenitus*, furent le prétexte, et qui devait se terminer par la suppression du parlement lui-même. Les magistrats fortifiés par leurs convictions jansénistes dans leur devoir de s'opposer à l'établissement de la monarchie absolue, épuisèrent tous les moyens de résistance : remontrances réitérées, interruptions de services, suspension de l'exercice de la justice, démissions combinées, coalition avec toutes les cours de justice de France. La royauté, exaspérée par cette opposition, en vint aux déclarations d'absolutisme les plus franches et les plus audacieuses. « Sa Majesté, écrivait Maupeou, ne tient sa couronne que de Dieu ; en sa personne seule réside toute l'administration de la force publique, et elle ne doit compte de son administration qu'à Dieu

seul. Sa Majesté est seul législateur dans son royaume, sans dépendance et sans partage. Elle a seule le droit de faire exécuter les lois anciennes, de les interpréter et d'en faire de nouvelles lorsqu'elle juge que le bien de l'État l'exige[1]. » Il condamnait en ces termes les prétentions des magistrats : « Ils se sont dits les représentants de la nation, les interprètes nécessaires des volontés publiques des rois, les surveillants de l'administration de la force publique et de l'acquittement des dettes de la souveraineté ; et bientôt, n'accordant de force à nos lois qu'autant que, par une délibération libre, ils les auront adoptées et consacrées, ils élèvent leur autorité à côté et même au-dessus de la nôtre, puisqu'ils réduisent par là notre pouvoir législatif à la simple faculté de leur proposer nos volontés, en se réservant d'en empêcher l'exécution[2]. » Louis XV détestait « les grandes robes » ; il voyait dans ces magistrats des contempteurs de son autorité, qui voulaient le mettre en tutelle. « Ils finiront, disait-il, par perdre l'État ; c'est une assemblée de républicains[3]. » Il ne fut pas difficile d'obtenir de lui l'édit de suppression des parlements et la création de conseils supérieurs pour les remplacer.

Le renversement de cette institution vénérable, contemporaine de la monarchie elle-même, avait le danger de découvrir à plein la royauté et de la rendre directement responsable de ses actes et de leur exécution. Malesherbes signalait avec une grande clairvoyance ce péril de l'isolement de la royauté quand il disait : « Il n'y a plus depuis longtemps d'états généraux, et dans la plus grande partie du royaume, point d'états provinciaux. Tous les corps, excepté ces cours, sont réduits à une obéissance muette et passive. Aucun particulier dans les provinces n'oserait s'exposer à la vengeance d'un commandant, d'un commissaire du conseil et encore moins à celle d'un ministre de Votre Majesté. Les cours sont donc les seules à qui il soit

1. Déclaration du chancelier en réponse aux protestations de la cour de Bordeaux (nov. 1770).
2. Édit pour le règlement de décembre 1770.
3. *Mémoires* de Mme du Hausset.

encore permis d'élever la voix en faveur du peuple.... Aujourd'hui, l'unique ressource qu'on avait laissée aux peuples leur est aussi enlevée[1]. » Il ne restait désormais à la nation d'autre voie, pour manifester au roi son mécontentement et protester contre l'oppression, que la violence et la révolte.

Les états provinciaux, quelque effacé que fût leur rôle, ne réussirent guère mieux que les états généraux à sauvegarder leur indépendance. L'apparence même de la liberté faisait ombrage à la monarchie. Richelieu, craignant que la noblesse ne trouvât, pour ses prises d'armes, un point d'appui dans l'esprit d'indépendance des provinces, essaya de ruiner le crédit de ces assemblées. Les états du Dauphiné furent supprimés; ceux de Provence faillirent avoir le même sort; du moins le clergé et la noblesse cessèrent d'y siéger. Ceux de Normandie succombèrent dans les premières années du règne de Louis XIV. Il ne resta guère en France que le Languedoc, la Bourgogne et la Bretagne, pour représenter l'ancienne constitution des provinces qui, en contractant avec la royauté, avaient stipulé la conservation de leurs antiques franchises. Mais, dans ces provinces mêmes, si l'on considère de près la constitution, la forme et la compétence des états, on s'aperçoit que leur condition était à peu de chose près aussi misérable que celle des pays d'élection, tant Richelieu et Colbert après lui s'étaient attachés à tout réglementer et à tout surveiller par leurs agents. Le roi restait le maître de fixer l'époque, le lieu, la durée de leur convocation. Des trois ordres appelés à y siéger, le clergé est tout à la dévotion du souverain qui nomme aux évêchés et aux abbayes; le tiers représenté par les magistrats des villes, à partir du dix-huitième siècle, n'est composé que d'officiers royaux qui ont acheté leurs charges consulaires; et, parmi les nobles, le roi peut écarter ceux qui lui sont suspects, puisqu'il dépend de lui de les convoquer ou de les laisser dans leurs terres. Ils délibèrent sous l'œil vigilant de l'intendant, qui avertit le ministre des moin-

1. *Remontrances de la cour des aides*, du 18 février 1771.

dres détails de ces assemblées, et lui rend compte du zèle ou de la tiédeur des députés. Il suffit de parcourir la correspondance de Colbert avec ses agents pour être édifié sur le degré de liberté que la monarchie laissait aux états [1]. Le libre consentement de l'impôt n'était qu'un souvenir des siècles passés; les états n'étaient plus maîtres que de la répartition, le chiffre des impositions étant chaque année arrêté à l'avance par le conseil, aussi bien pour les pays d'états que pour les pays d'élections. Encore achètent-ils au prix d'un don gratuit fort onéreux l'avantage d'être exemptés des percepteurs et receveurs royaux. Ce surcroît de charges était regardé comme la rançon de leurs libertés illusoires.

Les villes n'échappèrent pas plus que les provinces et que la nation tout entière à la centralisation administrative de la royauté. Il suffit d'un arrêt du conseil pour supprimer ce qu'il restait en France des vieilles libertés municipales. La monarchie, à bout d'expédients financiers, au début de la guerre de la ligue d'Augsbourg, abolit d'un trait de plume le système électif pour la nomination des magistrats des villes et mit en régie ces offices, comme l'étaient déjà ceux de finance et de justice.

Sur les ruines des libertés nationales, provinciales, municipales, s'élève le pouvoir nouveau des intendants et du conseil du roi, qui organisent le despotisme administratif des deux derniers siècles de la monarchie.

Si Richelieu ne créa pas l'institution des intendants, il la développa si bien, qu'après lui ces commissaires dominaient absolument les provinces. Investis par lettres patentes, sans vérification préalable des cours souveraines, de pouvoirs illimités, dépositaires de la pensée du ministre, ils se font leur place aux dépens des autorités locales et finissent par tout absorber. Ils réduisent les gouverneurs à un rôle de parade, et se substituent à eux en tout ce qui concerne la levée des troupes et l'administration de l'armée. Ils restreignent la compétence des

1. Voy. la *Correspondance administrative de Louis XIV*, éditée par Depping. (Collection des documents inédits.)

parlements, en attirant à leur tribunal toutes les causes où le gouvernement est partie, et qui touchent à la personne et aux intérêts des plus humbles fonctionnaires royaux. Ils mettent un terme au pouvoir discrétionnaire des généraux trésoriers, en partageant avec les bureaux d'élections le soin de répartir la taille entre les communautés, et arrêtent seuls le chiffre de la capitation. Toutes les autorités établies et consacrées par une possession séculaire s'inclinent devant eux. Mais eux-mêmes ne sont rien sous la main du ministre et du roi qui les soutient. Ils ne sont que le reflet des volontés du souverain. D'origine peu illustre, sans alliances ni parentés puissantes, choisis d'ordinaire parmi les maîtres de requêtes du conseil, ils dépendent de celui qui les a tirés du néant et peut les y replonger. Leur peu de naissance, leur obscurité, leur dépendance sont le sûr garant d'une obéissance aveugle. Exécuteurs intelligents d'une volonté qui n'est pas la leur, qu'ils acceptent sans la discuter, ils ne sont que des instruments, mais d'une incalculable puissance. C'est par les intendants que l'absolutisme monarchique, en germe au berceau même de la royauté capétienne, s'est fixé d'une matière définitive dans les institutions.

L'action gouvernementale était tout entière concentrée dans le conseil du roi. Il y avait à la vérité plusieurs conseils: ceux de la guerre, des finances, des dépêches, des parties; mais le conseil d'en haut ou le conseil étroit prononçait seul sur les grandes affaires de la politique intérieure et extérieure. La volonté royale était l'âme de tous les conseils; c'est par eux qu'elle se manifestait et s'exerçait; ils étaient comme les organes de sa souveraineté, sans avoir cependant de puissance propre, « parce que le roi est le seul souverain dans son royaume et que la souveraineté n'est non plus divisible que le point en géométrie [1] ». Sous ce couvert, le conseil jouit d'une autorité sans limite et indéfiniment extensible. « Il est tout à la fois cour suprême de justice : car il a le droit de casser

1. Le Bret, *de la Souveraineté du roi*, chap. IX.

les arrêts de cour des tribunaux ordinaires, tribunal supérieur administratif, car c'est de lui que ressortissent toutes les juridictions spéciales. Il possède la puissance législative sous le bon plaisir du roi, discute les lois et répartit l'impôt. Tout finit par aboutir à lui et de lui part le mouvement qui se communique à tout. Il fait tout et il n'est composé que de simples donneurs d'avis[1]. » Ce fut en effet la nouveauté introduite par Louis XIV, que d'accroître sans mesure le pouvoir des secrétaires d'État, et de ne permettre l'entrée dans ces conseils ni à un aristocrate de grande naissance (le duc Beauvilliers fut le seul), ni à un ecclésiastique de haut rang, redoutant à la fois la domination des gens d'Église et le crédit des grandes familles. Il choisit donc ses ministres, qui pour lui n'étaient que des commis, parmi des gens obscurs, et dont le rang dans l'État ne tenait qu'à la faveur royale. « Il n'était pas de mon intérêt, a-t-il dit lui-même, de prendre pour ministres des hommes d'une qualité éminente. Il fallait avant toute chose faire connaître au public, par le rang même où je les prenais, que mon dessein n'était pas de partager mon autorité avec eux. Il m'importait qu'ils ne conçussent pas eux-mêmes de plus hautes espérances que celles qu'il me plairait de leur donner, ce qui est difficile aux gens d'une grande naissance[2]. » « De là, conclut Saint-Simon, l'élévation de la plume et de la robe et l'anéantissement de la noblesse jusqu'au prodige qu'on voit et qu'on sent aujourd'hui[3]. »

Richelieu avait abaissé la noblesse et châtié en elle l'esprit de faction; mais il voulait l'associer à ses desseins politiques et, après avoir discipliné et maté sa turbulence, faire servir ses éminentes qualités au bien de l'État. Il attribuait à la naissance une vertu particulière qui est propre au commandement et dispose aux grandes affaires[4]. Louis XIV écarta la

1. De Tocqueville, *l'Ancien régime et la Révolution*, chap. : *Que la royauté française commençait à devenir centralisatrice et absolue.*
2. Louis XIV, *Mémoires* (édit. Dreyss), liv. I, p. 32.
3. Saint-Simon, *Mémoires*, t. XII, p. 40.
4. Voy. *Testament politique*, chap. III, *de la Noblesse.*

noblesse systématiquement du pouvoir. Il l'énerva, l'avilit et la ruina dans la somptueuse domesticité de sa cour. Il l'amusa de hochets et de vanités, l'occupa de querelles de préséance et de distinctions puériles, et fit dépendre sa fortune et son existence même de ses faveurs et de ses grâces. Il voulait la tenir tout entière réunie dans sa main et sous ses yeux; matin et soir il en passait la revue, et la faisait surveiller par son gouverneur de Versailles et par les espions répandus dans les galeries, les couloirs et les jardins[1]. Tout gentilhomme qui ne résidait pas à Versailles n'avait rien à espérer de ses faveurs; « c'est un homme que je ne vois point », disait le roi, et il n'en était plus question.

Les grandes charges du palais et de l'armée, qui donnaient aux titulaires des pouvoirs étendus, et sur un grand nombre de gens, furent successivement abolies. Le dernier connétable fut le duc de Lesdiguières. Richelieu prit pour lui celle d'amiral; plus tard elle fut rétablie en faveur du comte de Toulouse, mais singulièrement amoindrie. Celle de colonel général de l'infanterie fut éteinte à la mort du vieux duc d'Épernon; on laissa subsister celle de colonel général de la cavalerie; mais le comte d'Auvergne n'en eut que le titre et non l'autorité; suivant le mot de Saint-Simon, « il fut nourri de couleuvres ». Le dernier surintendant des finances fut Fouquet; Colbert, qui lui succéda en fait, ne put obtenir que le titre de contrôleur général. On ne vit plus au palais ni grand chambellan ni grand écuyer; toutes ces dignités, contemporaines de la monarchie française, donnant, même réduites à un service de cour, une autorité trop éminente à ceux qui en avaient la possession.

L'armée était restée le dernier refuge de la noblesse. Louvois y fit pénétrer l'esprit de subordination monarchique qui régnait dans les autres services administratifs. Par le stage obligatoire dans les Gardes et les Cadets, par la création de l'ordre du Tableau, qui réglait l'avancement par rang d'ancien-

1. Saint-Simon, *Parallèle*, page 290.

neté, par l'institution des inspecteurs généraux, qui tenaient les colonels dans leur dépendance, il fit de l'armée un instrument souple et docile, aux ordres du roi et du ministre, où les défections et les révoltes devenaient désormais impossibles[1].

En ce qui concerne le clergé, Louis XIV s'efforça de rendre l'Église de France indépendante de la papauté et dépendante de sa personne. Richelieu l'avait précédé dans cette voie. Il avait essayé vainement d'obtenir du pape le titre de légat, qui lui aurait permis de la dominer. Il l'obligea à contribuer pour une large part aux charges publiques, brisa toutes les résistances qui lui furent opposées dans les assemblées quinquennales, fit enlever de force les prélats récalcitrants qui refusaient de se soumettre à ses volontés, et menaça de faire vendre les biens du clergé pour le compte de l'État. Il combattit avec la plus grande énergie la politique cléricale qui demandait en France l'anéantissement du parti huguenot, à l'extérieur l'alliance romaine et espagnole. Mais, connaissant l'esprit de discipline et de soumission de l'Église, il employa nombre d'ecclésiastiques dans ses conseils, dans ses négociations. Il en plaça même à la tête de ses armées et de ses flottes, comme le cardinal de la Valette et l'archevêque de Bordeaux, Sourdis.

Louis XIV a pris la peine de fixer et de développer dans ses Mémoires ses idées sur le gouvernement de l'Église. Il se considérait comme le chef de l'Église de France (*in Ecclesia plus quam sacerdos*). C'est de lui que dépendent toutes les nominations aux évêchés et aux bénéfices. Il considère les biens du clergé comme appartenant non à l'Église, mais au roi. Aussi peut-il exiger des ecclésiastiques comme des particuliers tous les impôts que demandent les nécessités de l'État, et il les contraint de s'exécuter, même par la saisie de leur temporel. Ils ne peuvent se retrancher derrière le consentement de leurs assemblées; car ces assemblées n'existent que par la

1. Saint-Simon, *Parallèle*, p. 234-242. — C. Rousset, *Histoire de Louvois*.

concession et la tolérance du monarque, et non en vertu d'un droit supérieur au droit royal.

Mais, d'autre part, le roi veut une Église nationale et française. Il n'hésita pas à rompre avec le pape Innocent XI, à propos de l'affaire de la régale, qui touchait aux droits essentiels de sa souveraineté, le roi étant considéré comme le propriétaire éminent de tous les biens du clergé. Il réunit l'assemblée extraordinaire de 1682, et fit rédiger par Bossuet la Déclaration des quatre articles, qui fut enregistrée par le Parlement, et dont l'enseignement devint obligatoire.

Cette prééminence du roi sur l'Église de France, ce rôle d'évêque extérieur impliquait la surveillance et la répression de l'hérésie. Bien qu'il fût très ignorant des matières théologiques et qu'il ne fît qu'obéir aux suggestions de son conseil de conscience, Louis XIV « se croyait un apôtre ». Ambitieux de la gloire de Constantin et de Théodose, dont on faisait retentir les noms à son oreille, il voulait dans son royaume une foi comme il n'y avait déjà qu'une loi. De là la série de mesures restrictives de l'édit de Nantes, échelonnées de 1661 à 1685, et qui aboutirent à la révocation de l'édit de Henri IV, la plus grande faute de la monarchie, et qui fut aussi désastreuse pour la France que l'avait été pour l'Espagne l'expulsion des Juifs et des Maures. L'infatuation du roi, qui ne voyait dans cette exécution « que l'effet de sa piété et de son autorité », lui tint les yeux hermétiquement clos, non seulement « sur l'incomparable différence de sa manière de prêcher et de convertir d'avec celle de Jésus-Christ et de ses apôtres, » mais aussi sur les conséquences funestes d'une politique qui devait peser sur toute la fin de son règne et sur les destinées mêmes du pays[1].

Du même ordre d'idées procèdent les tracasseries auxquelles furent en butte les innocents disciples de Mme Guyon, les quiétistes, et les persécutions qui atteignirent, à l'instigation du confesseur jésuite Le Tellier, les jansénistes. Le roi n'aimait

1. Lire l'admirable jugement de Saint-Simon (*Parallèle*, p. 222).

pas ces solitaires dont les vertus rigides et le mépris des vanités terrestres répugnaient au culte idolâtrique dont il était l'objet. Il se souvenait de leurs sympathies pour la Fronde et pour ces magistrats qui avaient essayé de borner son autorité; il savait que dans leurs asiles avaient trouvé un refuge presque tous les blessés des discordes civiles, depuis le cardinal de Retz jusqu'à Mme de Longueville. La doctrine même de Port-Royal, qui faisait du salut la constante préoccupation du chrétien, reléguait au second plan le souci de plaire et d'obéir au prince. Les pensées de Pascal sur la royauté, dont l'imagination fait le prestige, donnent assez exactement le ton des idées qui avaient cours parmi les religieux et leurs adeptes[1]. Une première persécution avait dispersé les solitaires dès 1660. Tenus à l'écart pendant la plus grande partie du règne, il semble que leur opposition muette et stérile aurait pu sans danger être négligée. Mais la haine tenace de Le Tellier, « le père de la Constitution », réveilla des débats oubliés. Il alla chercher dans un livre du P. Quesnel, publié depuis quarante ans, cent et une propositions, qui pouvaient passer pour peu orthodoxes. Elles furent envoyées au pape et condamnées par la bulle *Unigenitus*, dont le roi exigea du parlement l'enregistrement, afin d'en faire une loi du royaume. On fut pris à la cour « de la maladie antijanséniste ». Le duc d'Harcourt définissait ainsi un janséniste : un homme que l'on veut perdre. Les docteurs de la Sorbonne furent chassés de leurs chaires; l'archevêque de Paris, Mgr de Noailles, exilé; les

1. Ces pensées, par exemple : « Ils (les rois) se sont accompagnés de gardes, de hallebardes : ces trognes armées qui n'ont de mains et de force que pour eux, les trompettes et les tambours qui marchent au-devant et ces légions qui les environnent, font trembler les plus fermes. Ils n'ont pas l'habit seulement, ils ont la force. Il faudrait avoir une raison bien épurée pour regarder comme un autre homme le grand seigneur environné dans son superbe sérail de quarante mille janissaires. » (Pascal (éd. Faugère), art. 19, 11.) « Le plus grand des maux est la guerre civile.... Le mal à craindre d'un sot qui succède par droit de naissance n'est ni si grand ni si sûr. La puissance des rois est fondée sur la raison et sur la folie du peuple, et bien plus sur sa folie. » (*Idem*, art. 23.)

religieuses de Port-Royal des Champs, assiégées, avec un déploiement de forces ridicule, furent enfermées dans divers couvents. Une véritable terreur pesa sur la France et assombrit encore les dernières années du règne de Louis XIV.

Les discussions à l'occasion de la bulle furent le point de départ du long conflit qui éclata pendant tout le dix-huitième siècle entre la royauté et le parlement, tout peuplé de jansénistes. L'opposition fut portée du terrain religieux sur le terrain politique. Les parlementaires tenaient en même temps pour la supériorité du concile sur les papes, et pour la supériorité des états sur les rois. La querelle des jansénistes et des jésuites se compliqua de celle des cours de justice avec le pouvoir absolu. Tout un long drame se déroula, qui émut profondément les masses populaires, parce que les droits de la conscience de chacun s'y trouvaient engagés, et qui eut pour principaux actes : les *Provinciales* de Pascal, la publication de la bulle, l'expulsion des jésuites, la chute du parlement, la révolution française et la constitution civile du clergé[1].

Dans cet effacement de tous les grands corps de la nation, et dans cette universelle dépendance, la personne du roi, entourée d'une pompe asiatique, prend des proportions plus qu'humaines. Le respect pour son titre et sa dignité devient un culte idolâtrique. Comme dit Saint-Simon, « il est déifié au sens même du christianisme »[2]. Ce culte monarchique ne datait pas, il est vrai, de Louis XIV; il remontait, comme nous l'avons vu, aux premiers temps de la monarchie; il s'était transmis, dans l'héritage des empereurs païens, à toutes les dynasties qui relèvent de la tradition romaine. Toujours les rois avaient été représentés comme les oints du Seigneur et les vicaires temporels de Dieu sur la terre. Légistes et courtisans s'accordaient sur ce point. Un contemporain racontait ainsi les derniers moments de Louis XIII : « J'observais le roi pendant qu'on lui apportait le saint viatique. Je voyais de grosses

1. Voy. le livre de M. Ch. Aubertin, *l'Esprit public au dix-huitième siècle.*

2. Saint-Simon, *Mémoires*, t. XIII, p. 52.

larmes qui lui tombaient des yeux, qui *faisaient connaître évidemment un commerce d'amour entre leurs majestés divine et humaine*[1]. » Jamais cependant l'adulation ne fut si ingénieuse ni si outrée que du temps de Louis XIV. Les poètes officiels représentaient le roi sous les attributs des divinités mythologiques. Molière étalait sur la scène des allusions transparentes au scandale de ses amours adultères. Les villes et les provinces sollicitaient à l'envi l'honneur d'élever au prince vivant des statues, hommage nouveau, qui n'avait été rendu jusqu'alors qu'à la Vierge et aux saints; et la Feuillade, cierge en main et genou en terre, se prosternait devant la statue de la place des Victoires comme devant l'image de son Dieu. Devant de telles apothéoses et les raffinements infinis qu'imaginait la flatterie des courtisans, on comprend les impétueuses indignations de Saint-Simon et l'amère ironie de la Bruyère dans son chapitre de *la Cour*. L'attitude habituelle des commensaux du roi justifie cette réflexion : « Qui considérera que le visage du prince fait toute la félicité du courtisan, qu'il s'occupe et se remplit pendant toute sa vie de le voir et d'en être vu, comprendra un peu comment voir Dieu peut faire toute la gloire et tout le bonheur des saints. »

Bossuet fut le théoricien officiel de cette monarchie divinisée, dans sa *Politique tirée de l'Écriture sainte*. On a souvent reproché à l'éloquent prélat cette apologie dogmatique, comme une faiblesse indigne d'un grand esprit et un outrage à la conscience humaine. Bossuet n'a fait que formuler l'opinion commune de son temps, sans se mettre au-dessus d'elle. Encore, après avoir exalté la royauté jusqu'à la déifier, la rappelle-t-il au néant de sa nature mortelle, en la montrant enveloppée dans la fin commune qui attend tous les êtres. Pour Bossuet, l'autorité royale est *sacrée*, non seulement à cause de l'onction que Dieu imprime au front des rois par ses ministres, mais parce qu'ils sont sacrés par leur charge, représentants de la Majesté divine, et députés par la Providence à l'exécution

1. *Mémoires de Dubois sur la mort de Louis XIII* (éd. Michaud, t. XI, p. 528), cité par M. Avenel : *Richelieu et la Monarchie absolue*.

de ses desseins. Elle est *paternelle*, parce que le roi doit agir envers ses sujets avec l'amour que Dieu dispense à ses créatures. Elle est *absolue*, parce que la souveraineté ne se partage pas, qu'elle existe tout entière en Dieu et dans ceux à qui il l'a déléguée. Quand le prince a jugé, personne ne peut juger contre lui. Contre son autorité, il ne peut y avoir de remède que dans son autorité. Il prendra les enfants des hommes et les mettra à son service; il se saisira de leurs terres et de ce qu'ils auront de meilleur. A Dieu ne plaise qu'il ait le droit de le faire licitement; mais il a le droit de le faire impunément à l'égard de la justice humaine. Saül, qui n'avait pas l'innocence, ne laissait pas d'avoir la sainteté; non la sainteté de vie, mais la sainteté du sacrement qui est saint jusque dans les hommes mauvais. C'est pourquoi les rois doivent être soumis à la raison, car Dieu leur demandera un compte de leurs actes d'autant plus rigoureux qu'il leur aura confié plus de puissance. « O rois! ajoute Bossuet, vous êtes des Dieux, vous avez dans votre autorité, vous portez sur votre front un caractère divin. Mais, ô Dieux de chair et de sang, ô Dieux de boue et de poussière, vous mourrez comme des hommes. Vous tomberez comme les grands. La grandeur sépare les hommes pour un peu de temps; une chute commune, à la fin, les égale tous. »

Toutefois l'acquiescement à ces doctrines, même à la cour de Louis XIV, n'était pas unanime. Sans parler des protestations et des pamphlets qui s'imprimaient à l'étranger et dont le plus célèbre porte ce titre : *Les soupirs de la France esclave, qui aspire après sa liberté*, à Versailles même, une petite coterie de grands personnages s'indignait d'un despotisme si avilissant et rêvait la restauration d'un gouvernement aristocratique, de forme féodale, où du moins la liberté ne fût pas sacrifiée. C'étaient les ducs de Beauvilliers, de Chevreuse, de Saint-Simon, le comte de Boulainvilliers, Fénelon, qui fut le théoricien de ce parti; ils plaçaient toutes leurs espérances sur la tête du jeune duc de Bourgogne. Louis XIV n'aimait pas Fénelon, qu'il appelait « le bel esprit le plus chimérique de

son royaume ». Le prélat était plus sévère pour le prince. Il lui avait adressé une lettre terrible, toute pleine de cruelles vérités, sur ses vices, son infatuation, ses guerres impolitiques et ruineuses, sur les misères du peuple, et qui n'avait que le tort d'être restée anonyme. Il avait écrit le *Télémaque*, dont l'édition fut supprimée en France, où, sous les traits d'Idoménée, il peignait l'orgueil de Louis XIV, où, dans les règles de la république de Salente, il développait quelques-unes de ses idées en matière de gouvernement et qu'il faut rapprocher de ses plans de gouvernement concertés avec le duc de Chevreuse, pour découvrir sa pensée véritable. Aristocrate convaincu, Fénelon est partisan de la séparation des castes et des classes; il défend à la noblesse les mésalliances, pour qu'elle conserve la pureté et l'intégrité de son sang; il rend les substitutions obligatoires, pour conjurer la ruine des grandes maisons. Il veut que les nobles participent à la conduite de l'État, qu'ils soient, à mérite égal, préférés aux roturiers pour les emplois publics; que les fonctions de justice soient enlevées aux gens de robe et données aux gentilshommes.

Cet orgueilleux esprit de caste était racheté chez Fénelon par un amour élevé des institutions libérales. Dans ses plans, il supprime les intendants, qui sont les principaux instruments du despotisme, et les remplace par des *missi*, comme au temps de Charlemagne. Il abolit les secrétaires d'État et les remplace par des conseils que recrutera la noblesse. Il appelle la nation à participer à son gouvernement et organise à tous les degrés la représentation nationale, au moyen d'états provinciaux ou *assiettes*, avec des attributions de finances et de police, et d'états généraux périodiques avec des pouvoirs de révision et de contrôle [1].

Tout n'était pas chimère dans ce plan de restauration aristocratique et libérale. Mais il resta à l'état de projet et ne

1. Sur les idées politiques de Fénelon, consultez, outre le *Télémaque* et le *Plan de gouvernement;* les Tables de Chaulnes, sa Correspondance avec le duc de Bourgogne, les ducs de Chevreuse et de Beauvilliers, les Mémoires politiques.

subit pas l'épreuve de l'application. Avec la mort du duc de Bourgogne croulèrent toutes les espérances que le parti avait placées sur cette tête. Le régent Philippe d'Orléans reprit quelques-unes de ces idées; à la place des secrétariats d'État, il installa les conseils de la noblesse préconisés par Saint-Simon; c'est ce système qui a reçu le nom ambitieux de polysynodie. Ces tentatives ne réussirent pas. Il fallait une âme autrement énergique que celle du Régent pour réagir contre des institutions subies par la nation depuis un siècle. Par sa mollesse et ses vices personnels, il discrédita pour longtemps l'esprit de réforme. L'insouciance égoïste de Louis XV, qui comptait bien que la machine irait autant que lui, l'indécision de volonté de Louis XVI, qui ne sut jamais se fixer et subit les influences les plus contradictoires, ne pouvaient remédier aux maux d'une centralisation excessive, dont le fonctionnement devenait tous les jours plus meurtrier pour les peuples. Il n'est que juste d'ajouter que Louis XVI l'essaya, mais sans foi et sans esprit de suite. Les réformes de Turgot furent précipitées et trop radicales. L'institution des assemblées provinciales rendit quelque vie à la nation; mais ces satisfactions étaient insuffisantes pour la soif de liberté et de changement qui s'était emparée de la nation après les hontes de la monarchie et les prédications des philosophes et des économistes.

La monarchie absolue avait successivement détruit autour d'elle toutes les institutions du passé : états généraux, états provinciaux, parlements. Elle s'était débarrassée de tout contrôle tutélaire, de toute opposition nécessaire. Elle restait seule, isolée au milieu de la nation, chargée de toute la responsabilité du mal commis et des réformes retardées. Aussi sera-t-elle la victime des revendications populaires, quand l'heure de la révolution aura sonné.

CHAPITRE II

ADMINISTRATION CENTRALE

I

LES CONSEILS ET LES MINISTRES.

Les gouvernements en général, mais ceux surtout qui concentrent dans la personne du prince toute la force publique, qui lui remettent la décision, l'exécution et aussi la responsabilité de toutes les affaires, sont dans la nécessité d'instituer auprès du prince un conseil qui l'éclaire de son expérience et puisse le suppléer dans ses multiples occupations. C'est le rôle qu'a joué en France auprès des rois le conseil d'État. On trouverait dans la Rome impériale l'origine de ce conseil, comme de la plupart de nos vieilles institutions monarchiques. Il fut constitué par les Antonins et divisé en deux sections, le *consistorium* et l'*auditorium;* les *comites* qui le composaient répondent à nos conseillers, comme nos secrétaires d'État semblent y avoir été représentés par les quatre *magistri scriniorum*. L'éminence de ces dignités nous est prouvée par la considération qui s'attachait à leurs subordonnés, les notaires (*præclaram nobilemque militiam spectabilium tribunorum notariorum*). Ils appartenaient à la classe des *spectabiles*, immédiatement

inférieure à celle des *illustres;* ils étaient *tribuni*, c'est-à-dire qu'ils portaient l'épée. Du reste on peut voir dans la *Notitia dignitatum* l'énumération des diverses charges du palais : nous retrouvons la plupart d'entre elles à la cour des rois francs.

Les Mérovingiens héritèrent en effet de cette organisation; ils gardèrent le ministère (*palatium*) et les bureaux (*scrinia*); ils conservèrent les noms et les attributions des principaux dignitaires : trésorier, comte de l'étable, référendaire, chancelier, etc. A la tête de cette administration ils placèrent un maire, qu'Éginhard appelle le préfet du palais, et qui n'eut que peu de chose à faire pour supplanter le prince, puisqu'il avait le commandement de toute la hiérarchie des fonctionnaires, et que ceux-ci n'obéissaient qu'à lui.

Nous connaissons par l'opuscule d'Adalhard, inséré par Hincmar de Reims dans une de ses lettres aux grands, l'organisation intérieure du palais de Charlemagne. Le maire du palais est devenu le roi des Francs, et n'a pas été remplacé dans sa dignité. Les deux chefs de l'administration sont : l'*apocrisiaire*, qui a la direction de toutes les affaires religieuses du royaume, et qui vide tous les procès ecclésiastiques dont l'appel est interjeté des tribunaux des évêques; le *comte du palais*, auquel sont dévolues toutes les affaires civiles et séculières, qui lui aussi juge en appel les causes qui sont portées des tribunaux des comtes et des ducs[1]. Au-dessous du comte du palais et de l'apocrisiaire, venaient le sénéchal, le comte de l'étable, le bouteiller, le camérier ou chambrier, qui recevait les dons des provinces et les tributs, le chancelier, appelé aussi *a secretis*, subordonné à l'apocrisiaire, et qui était le chef des notaires ou secrétaires[2]; le mansionnaire,

1. « Comes palatii de omnibus sæcularibus causis, vel judiciis suscipiendi curam instanter habebat..... Apocrisarius, qui vocatur apud nos capellanus, vel palatii custos, de omnibus negotiis ecclesiasticis vel ministris ecclesiæ suscipiendi curam instanter agebat » (cap. XIX, XX, XXI.)

2. « Cui (apocrisario) sociabatur summus cancellarius, qui olim a secretis vocabatur, erantque illi subjecti viri prudentes et intelligentes, qui præcepta regia, absque immoderata venalitatis cupiditate, scriberent et secreta illis commissa fideliter custodirent » (cap. XVI, XXII, XXIII, XXIV).

chargé du service des étapes et des gîtes, les quatre grands veneurs et le fauconnier. Au-dessous de ces dignitaires, compris sous le nom de *majores*, étaient les officiers inférieurs ou *minores*, attachés au service des précédents. Charlemagne s'appliquait à les choisir dans toutes les provinces de son empire, pour que tous ses sujets, à quelque race ou à quelque langue qu'ils appartinssent, pussent trouver plus facilement accès et justice auprès de lui[1]. Dans le conseil auquel prenaient part ceux qu'il plaisait à l'empereur d'y appeler, siégeaient de droit l'apocrisiaire, le comte du palais et le camérier. On y élaborait les constitutions, on y arrêtait le texte des instructions à envoyer aux comtes, on y préparait l'œuvre des assemblées. Parmi ces conseillers, *ministeriales*, l'empereur choisissait ses *missi*, ses ambassadeurs, ceux qu'il avait à charger des missions délicates et confidentielles exigeant le secret et l'intelligence de la part de l'agent. C'est ainsi qu'Angilbert et Éginhard furent tous deux, dans des circonstances graves, envoyés, par Charles auprès du pape.

I

LE CONSEIL DU ROI SOUS LA TROISIÈME RACE.

Deux siècles s'écoulent sans apporter de notables changements dans l'organisation du palais. A l'avènement d'Hugues Capet le personnel de la maison du roi et, comme nous dirions, du ministère se compose à peu près des mêmes éléments; les titulaires des charges portent les mêmes noms. Mais, au dehors, dans la société, s'est opérée une lente transformation qui a substitué à l'omnipotence du roi carolingien du neuvième siècle, le contrôle des assemblées, qui a hangé la nature

1. Cap. XVIII.

même de ces assemblées, recrutées jadis parmi les fonctionnaires et les hommes libres; aujourd'hui, presque exclusivement parmi les bénéficiers et les vassaux. Ce sont elles qui depuis la mort de Louis le Bègue ont disposé de la couronne, et l'ont portée alternativement des derniers Carolingiens aux premiers Robertiniens. C'est une assemblée de ce genre qui, protestant contre le droit héréditaire de la race de Charlemagne, a donné le trône au duc de France. Le conseil du roi devient l'assemblée plénière des grands laïques et ecclésiastiques et des barons. La nation tout entière prétend avoir part au pouvoir. Hugues Capet est obligé de s'engager à ne rien faire dans le royaume sans le concours des grands feudataires[1].

Mais ce concours de la nation à l'exercice du pouvoir est pratiquement impossible. Le roi profite bien de la convocation des cours plénières pour prendre conseil de ses barons, pour rédiger ses ordonnances, pour vider les procès qui intéressent le haut baronnage; mais, à part ces occasions solennelles, la participation des grands à la chose publique devient peu à peu aussi illusoire que sous Charlemagne. Ni le prince ni les barons ne veulent se soumettre aux obligations que leur impose ce régime. Les nobles, pour qui l'assistance aux plaids et aux cours est un service de fief, s'excusent volontiers et restent dans leurs terres. Le prince, qui est à la fois roi féodal et roi de droit divin, se soucie peu des embarras de ces consultations incessantes et tend à agir et à gouverner dans la plénitude de son autorité royale[2]. Si l'on consulte les actes et les diplômes des premiers Capétiens, on remarque la liste interminable des signatures qui accompagnent celle du souverain, et la mention, plus considérable que l'acte lui-même, des seigneurs, évêques et abbés que le roi dit avoir consultés,

1. Voy. notre chapitre I, sect. 3.

2. Voy., entre autres, *Ordonn. du Louvre*, t. I, p. 408. Après l'énumération des barons et des prélats du conseil, l'ordonnance ajoute : « Pour ce que nous ne pouvions pas *avoir à ce conseil et à cette délibération nos autres prélats et barons du royaume, sitôt comme la nécessité le requerrait et requiert* » (Année 1303, le samedi après la fête de saint Remy).

et dont il constate la présence. Bientôt, et dès le règne d'Henri Ier et de Philippe Ier, ces listes s'allègent, le pouvoir royal sort de tutelle, le conseil du roi n'est plus l'assemblée publique, mais déjà un conseil étroit, composé des confidents habituels de la pensée et de la volonté royale, choisis par le prince, associés volontairement par lui au gouvernement, et non plus imposés par la hiérarchie féodale[1].

LES GRANDS OFFICIERS.

Dès le milieu du onzième siècle, parmi les clercs et les laïques, compris sous l'appellation de palatins, de familiers, de curiales, et qui se distinguent des comtes, ducs et barons, apparaît sur les actes royaux la mention des grands officiers. Sous Louis VI, leurs noms figurent presque seuls sur les chartes; ils forment le vrai conseil du roi. Ce sont, au début, le sénéchal, le connétable, le chambrier, le bouteiller et le chancelier. Il n'en est pas en France comme dans l'empire d'Allemagne, où ces hautes fonctions féodales appartiennent à perpétuité aux titulaires de certains fiefs. Les grands officiers sont à la nomination du roi et révocables par lui. Ces titres ne sont pas attachés de droit à telle ou telle terre, comme un héritage transmissible avec la propriété; ils dépendent de la confiance du roi, qui les accorde ou les retire, suivant la fidélité du serviteur et selon les circonstances. Ce n'est pas que les grands officiers ne se soient efforcés de changer leurs offices en fiefs et de rendre leurs charges héréditaires dans leurs maisons; mais les rois réussirent toujours à y mettre obstacle, afin de ne pas aliéner leur liberté et de ne pas compromettre leur couronne, comme avaient fait les Mérovingiens en reconnaissant l'hérédité de la mairie du palais, et les Carolingiens en souscrivant à celle des comtes et des ducs. Par des destitutions opportunes, par le démembrement des grandes charges ou par leur transformation, ils prévinrent, en ce qui les

1. Voy. Luchaire, *les Institutions monarchiques*, liv. II, chap. II.

concerne, un pareil danger. « L'office de grand bouteiller a été continué si longtemps en la maison de Senlis, qu'on disait vulgairement le bouteiller de Senlis et que ceux de cette maison prennent encore, dit Loyseau, aujourd'hui ce titre. Comme pareillement l'office de grand chambrier a été enfin tout à fait échangé en fief héréditaire, possédé successivement par tous les ducs de Bourbon, de sorte qu'on a été contraint de mettre un autre officier en sa place, qu'on appelle grand chambellan[1]. » Foulque, comte d'Anjou, dépouillé par Louis le Jeune de l'office de sénéchal, transporté au sieur de Garlande, persista à revendiquer pour lui ce titre; si bien que les rois d'Angleterre de la maison d'Anjou se prétendirent longtemps sénéchaux héréditaires de France.

« Il a été impossible aux officiers de la couronne, continue Loyseau, de rendre tout à fait leurs offices héréditaires patrimoniaux, comme avaient fait les ducs et les comtes, parce que leurs charges s'étendant généralement par toute la France et n'ayant pas de pays à eux, où ils se puissent cantonner, établir et prendre pied comme les autres, il a été facile de les ranger à la raison; ce que le parlement a fait toutes fois quantes qu'on s'est adressé à lui, dont Du Tillet récite plusieurs arrêts. Entre lesquels est notable celui du 22 janvier 1361, où il est dit que les offices de maréchaux de France appartiennent à la couronne comme domaine d'icelle et l'exercice aux dits maréchaux pendant leur vie; et un autre de l'an 1274... où il fut dit « que les offices de France n'étaient héréditaires, si expressément n'était ordonné[2] ».

Les grands officiers tinrent, pour le roi, lieu du conseil féodal. Ils l'assistent pour la confection des ordonnances, et dans le service des plaids. Ils garnissent même la cour du souverain dans les causes qui concernent les pairs, et siègent comme les égaux des grands feudataires. Cet empiètement sur les droits des féodaux, qui fut une grande victoire pour la royauté, doit dater des premiers temps de la monarchie, puis-

1. Loyseau, *des Offices*, liv. II, chap. II.
2. *Ibid.*

qu'en 1224, lors du procès de la comtesse de Flandre et de Jean de Nesles, le droit de siéger à la cour des pairs ayant été contesté aux grands officiers, ceux-ci se réclamèrent des us et coutumes anciennes et emportèrent ce point[1]. La cour fut dès lors déclarée suffisamment garnie de pairs, alors même que deux ou trois seuls y figuraient, et que la majorité appartenait aux officiers royaux. La cour des pairs finit par se confondre avec le parlement, c'est-à-dire avec la cour du roi.

Les attributions des grands officiers de la couronne s'étaient formées du démembrement de celles de l'ancien comte du palais carolingien. Mais, à leur tour, ces officiers parurent aux rois trop puissants, quand ils essayèrent de rendre leurs offices héréditaires dans leurs maisons. Dès la fin du douzième siècle commence leur décadence. Le sénéchal disparaît du temps de Philippe Auguste; son nom est donné aux baillis des provinces du Midi. Le titre de grand chambrier reste à la maison de Bourbon; mais il est remplacé dans ses fonctions auprès du roi par le grand chambellan. Le trésorier de France voit sa charge dédoublée sous Philippe de Valois. Henri II créa seize trésoriers au-dessus desquels il institua un surintendant des finances. Le grand maître de France, qui avait le gouvernement de la maison du roi, devint maître d'hôtel du roi, tandis que la juridiction de sa charge passait au prévôt de l'hôtel du roi. Seuls le connétable et le chancelier se conservèrent, l'un jusqu'au règne de Louis XIII, l'autre jusqu'à la fin de l'ancien régime, dans leurs attributions et leur puissance.

Le connétable, l'ancien préposé aux chevaux du roi — *regalium præpositus equorum* — eut la surintendance des affaires militaires. Il était le gardien de l'épée de France, que le roi lui remettait nue en le recevant. Il avait le commandement des armées en campagne. Tous lui devaient l'obéissance, même les

1. Voy. chap. I, *du Pouvoir royal*, section 3 : « Et dicti ministeriales hospitii regis Domini dicerent se debere ad usus et consuetudines observatas interesse cum paribus ad judicandum pares. »

princes du sang. Aussi le choisissait-on d'ordinaire de haut lignage, afin que nul ne pût paraître humilié de lui céder. On sait que du Guesclin hésita longtemps, à cause de son peu de naissance, à recevoir de Charles V l'épée de connétable. Le connétable avait hérité d'une partie des attributions du grand sénéchal. Lui-même perdit la première de ces prérogatives, celle même à laquelle il devait son nom, par la création du grand écuyer. Celui-ci recevait aussi l'épée du roi, mais dans le fourreau et non pas nue comme le connétable. Richelieu supprima la charge à la mort de Lesdiguières, à cause de l'autorité qu'elle donnait sur l'armée, autorité qui pouvait en temps de troubles devenir dangereuse pour la royauté.

Le chancelier, d'abord le dernier des grands officiers, puisqu'il était placé au temps de Charlemagne, sous l'apocrisiaire et n'était que le chef des secrétaires ou notaires royaux, *primicerius notariorum*, devint, à partir de Philippe Auguste et grâce au lustre que donna à cette dignité Guérin, évêque de Senlis, le personnage le plus considérable de la cour. « Il est le chef de tous les officiers de paix, le magistrat des magistrats, *genitorque omnium dignitatum*. C'est lui qui baille le titre, c'est-à-dire les lettres de provision, à tous les officiers, lesquels il peut refuser ou différer, comme il lui plaît. Aussi est-il juge des différends intervenus sur les offices, lesquels sont terminés en sa propre justice, à savoir celle des maîtres des requêtes de l'hôtel, qui sont ses assesseurs[1]. » Les principales des prérogatives du chancelier sont les suivantes :

Il est le chef de la justice, et, en cette qualité, il a le droit de présider le parlement. Quand le roi tient son lit de justice, c'est le chancelier qui parle en son nom, signifie ses volontés et recueille les suffrages. Nul président ou conseiller des cours ne peut s'absenter de son ressort sans son congé.

Il est le premier officier de la couronne, et comme tel préside le conseil du roi, et tous les conseils, en l'absence du souverain, et même en présence des princes du sang.

1. Loyseau, *des Offices*, liv. II, chap. II.

Il reçoit le serment de fidélité de tous les officiers de la couronne et de tous les conseillers.

Il donne aux édits leur forme publique en les revêtant du sceau du souverain[1].

Le chancelier est inamovible comme président-né des conseils du roi et des cours de justice; mais les sceaux peuvent lui être enlevés. Louis XII, le premier, donna la garde du sceau à Estienne Poncher, évêque de Paris, pour soulager le chancelier Jean de Gannai. Henri II, par l'édit de 1551, érigea un garde des sceaux en titre d'office, qui devait assister le chancelier et au besoin, par l'ordre du roi, le suppléer. Le premier garde des sceaux en titre d'office fut René de Birague, qui, à la mort de Michel de l'Hospital, lui succéda comme chancelier.

Tous les grands officiers avaient, à l'origine, une juridiction annexée à leur dignité. Le connétable et les maréchaux avaient la table de marbre du palais. Le chancelier, outre qu'il est président du parlement, a comme justice particulière celle des maîtres des requêtes de l'hôtel. Les autres officiers avaient juridiction non seulement sur leurs subalternes, mais aussi sur les métiers qui avaient rapport à leurs fonctions : le grand bouteiller sur les hôteliers et taverniers, le grand chambrier sur les merciers, fripiers, etc., et ainsi des autres. La plupart de ces justices attachées aux offices de la couronne furent, dans la suite des temps, ou supprimées ou réduites. Celle du grand chambellan fut retranchée par François Ier en 1545. Il en fut de même de celle de grand maître, qui fut attribuée au grand prévôt. Les officiers créés depuis le seizième siècle ne possédèrent plus de juridiction qui leur fût annexée, et ils ne furent officiers que « par simple privilège et grâce du roi[2] ».

1. Piganiol de la Force, *Description de la France*, t. I, chap. XIX, §§ 8 et 9.
2. Piganiol de la Force, *ibid.*, t. I, chap. III.

III

LE CONSEIL DU ROI.

Le conseil du roi a été l'origine de la plupart des institutions et des cours qui, « ainsi que des colonnes, ont soutenu la monarchie » jusqu'à sa fin[1]. La multiplicité et la variété des affaires qui ressortissaient à ce conseil, quand la France presque tout entière devint le fief royal, obligea le prince à diviser les attributions et à augmenter le nombre de ses conseillers. C'est ainsi que la section judiciaire et la section financière se détachèrent d'abord du conseil du roi et prirent le nom de parlement et de cour des comptes. Le conseil proprement dit, appelé conseil étroit ou secret, demeura plus spécialement occupé des matières de gouvernement et de politique générale. De plus, il accompagnait le roi dans ses voyages et pérégrinations, tandis que la force des choses obligeait les deux cours de justice et de finances à se fixer au centre politique de la monarchie. L'ordonnance de 1302 distingue nettement la cour de justice du conseil particulier du prince, puisque celui-ci peut amender, redresser, corriger les arrêts prononcés par celle-là[2]. L'ordonnance de 1319 ébauche les premiers linéaments de l'organisation du conseil.

1. Consultez, pour l'histoire du conseil du roi : l'*Histoire du Conseil*, de Guillard; le *Traité des Offices*, de Guyot (2e vol.); les *Mémoires d'Olivier Lefèvre d'Ormesson*, publiés par M. Chéruel; l'*Histoire de l'Administration en France*, de M. Chéruel; *de l'Administration en France sous la monarchie du cardinal de Richelieu*, par M. Caillet; Aucoc, *le Conseil d'État*.

2. Art. 7 : « Quod judicata et sententiæ quæ *de nostra curia seu nostro communi consilio* processerint, teneantur et sine appellatione aliqua executioni mandentur. Et si aliquid ambiguitatis vel erroris continere videantur... ad nos vel *consilium nostrum spectare noscantur...* », etc.

Les membres s'assembleront une fois par mois pour délibérer sur les grâces et requêtes qui seront portées devant le prince. Les ecclésiastiques, que le roi éloigne du parlement parce qu'il se fait conscience de les empêcher de vaquer à leurs *espirituautés* sont néanmoins admis à faire partie du conseil. Registre sera tenu des délibérations et des arrêts remarquables. L'an suivant, Philippe de Valois fixe les attributions des maîtres des requêtes qui sont préposés aux plaids de la porte et rendent la justice du roi; mais ils ne recevront pas les enquêtes qui concernent la compétence du parlement, de la chambre des comptes et du trésorier.

Bien que leurs attributions soient distinctes, il n'y a pas séparation absolue entre le conseil et les autres cours. Le roi tient fréquemment son conseil en la chambre des comptes ou en celle du parlement. « Quand ces grandes convocations se faisaient autour de la personne du roi, le mot de parlement était aboli, et en son lieu était lors pris et usurpé celui de grand conseil[1]. » Il resta de cette ancienne et étroite parenté l'usage pour les membres du conseil de prendre séance, quand les besoins du service le requéraient, dans la salle du parlement[2]. Sur les réclamations des conseillers des cours de justice, Henri II dut restreindre ce droit à ceux de son conseil privé qui avaient exercé des fonctions de judicature. De même, les hauts dignitaires du parlement et de la cour des comptes purent longtemps avoir siège et voix au conseil d'État. L'ordonnance de 1413 défend aux présidents des parlements de s'éloigner de plus de trente ou quarante lieues de Paris, « afin qu'ils puissent venir en nos conseils quand mandés ils sont ». Mais cette coutume ne constitua jamais un droit strict; il fallait une convocation spéciale du souverain pour que les membres étrangers du conseil fussent admis en sa séance.

En 1498 se détache du conseil du roi une dernière cour souveraine, le grand conseil. On l'a souvent confondu avec

1. Passage de Bouchel, cité par Guyot, *Traité des Offices*, t. II.
2. Ordonn. du 5 févr. 1388; déclaration de févr. 1556.

le vrai conseil du roi, parce qu'en effet ce conseil prit souvent, avant la séparation consommée sous Louis XII, le nom de grand, avec celui de secret ou de privé. Le grand conseil est une cour de justice qui connaît des contestations relatives aux bénéfices et aux matières ecclésiastiques, mais non des affaires de régale, qui sont du ressort du parlement. Il recevait les appels des sentences des maîtres des requêtes, certaines causes évoquées par le roi; il jugeait des contrariétés d'arrêts rendus par les autres cours, et des conflits de juridiction soulevés entre les parlements et les tribunaux inférieurs. Plusieurs de ces attributions lui furent dans la suite retirées, comme celle de juger les causes évoquées par le souverain, qui fut, dit Pasquier, restituée au conseil par le chancelier Séguier.

Ainsi la cour du roi, à l'origine cour de justice et de finances, a délégué pendant le quatorzième et le quinzième siècle ses pouvoirs à des corps distincts, qui sont : pour la justice, le parlement et le grand conseil; pour les finances, la cour des comptes et la cour des aides. Ce sont là les quatre cours souveraines, ainsi nommées parce qu'elles participent de la souveraineté du prince, de qui procède leur autorité. Leur souveraineté n'existe que par émanation et par communication de la puissance royale, non par elle-même. Le roi est toujours le premier justicier; il peut, quand il lui plaît, prendre séance au parlement en son lit de justice, il y possède toujours son siège vacant pour marquer qu'absent même il en fait partie. Bien plus, le pouvoir judiciaire ne réside pas tout entier dans les cours de justice, à qui le roi l'a délégué. Il existe toujours en puissance et en virtualité dans la personne du prince et en son conseil. En lui est la source de justice qui ne s'épuise jamais et se renouvelle sans cesse. Le prince se réserve la faculté de soustraire certaines causes aux juridictions ordinaires, de les *évoquer* à son tribunal particulier, de casser les arrêts rendus, de faire tenir ses plaids par ses maîtres des requêtes ou par son conseil des parties, même de constituer des commissions et de réformer les sentences prononcées en vertu de son droit

de grâce. Il délègue sa puissance judiciaire, mais ne l'aliène pas.

Allégé de ses occupations les plus absorbantes, le conseil collabore avec le prince à l'œuvre gouvernementale. L'ordonnance de 1413 prescrit qu'il sera composé du connétable, du chancelier, des princes du sang, des grands officiers et de quinze conseillers d'État en titre, qui auront prêté le serment. Jusqu'à Charles VII et à Louis XII, toutes les grandes affaires avaient été délibérées et arrêtées en commun. Ces princes passent pour avoir les premiers, afin de régulariser l'action du pouvoir et d'éviter la confusion, divisé le conseil en plusieurs départements : guerre et affaires d'État, finances et justice. « En chacun, dit Du Tillet, il y avait personnes élues suffisantes pour s'en acquitter et en répondre. » Cet état de chose, dura jusqu'au retour du roi François Ier de sa prison de Madrid. A cette époque (1526), « ledit conseil privé fut remis en un; y a eu confusion d'affaires; ceux qui entendent les finances, souvent ignorent la justice et l'État; et plusieurs sont entrés audit conseil qui n'ont servi que d'assistance pour la raison susdite. »

Henri II remédia à cet abus par le règlement d'avril 1547. Le conseil dut se réunir deux fois par jour : le matin pour traiter les affaires d'État et des finances, le soir pour ouïr les requêtes des poursuivants sur les rapports faits par les conseillers des requêtes.

Henri III, par le règlement de 1585, sépara les finances des affaires d'État et créa ainsi trois sections du conseil, qu'on appela : conseil d'État, conseil des finances et conseil des parties. Il détermina les matières qui seraient traitées dans chacun d'eux et fixa à trente-trois le nombre des conseillers ordinaires servant par quartier, ainsi que la qualité et le rang des personnes qui pourraient être appelées au conseil à titre extraordinaire.

L'organisation fut remaniée par Henri IV. Voici les détails que nous en donne Sully : « Il n'y avait aucun des six jours ouvrables de la semaine où il ne se tînt un conseil matin et

soir. Le premier et le plus important de tous est celui qu'on appelait le conseil d'État et des finances, qui occupait lui seul les mardi, jeudi et samedi par les deux séances du matin et de l'après-midi. Le roi en était le chef et y assistait assez assidûment. Les princes, les ducs et pairs, les officiers de la couronne, les chevaliers des ordres du roi et ceux qui avaient un brevet de Sa Majesté y avaient entrée et voix délibérative; on y recevait et l'on y examinait toutes sortes de requêtes, sur quelque sujet que cela pût être. Les trois autres jours de la semaine étaient remplis de même, matin et soir, par différents conseils qu'on appelait conseils des parties, composés d'un certain nombre de conseillers particuliers. Là on examinait ce qui était du ressort de chacun de ces conseils; s'il y était porté quelque contestation, elle était renvoyée aux tribunaux auxquels il appartenait d'en connaître, en veillant à ce qu'ils rendissent bonne et prompte justice[1]. »

Le règlement de 1595 cite, outre les conseils précédemment énumérés, un *conseil des dépêches* que nous trouvons pour la première fois mentionné et qui durera jusqu'à la fin de l'ancien régime; « où se lisent les dépêches dedans et dehors le royaume, qui se tient en présence du roi et de la reine avec les princes et autres seigneurs qu'il plaît à Sa Majesté d'y appeler ».

La royauté, humiliée et abaissée sous la régence de Marie de Médicis et le gouvernement des favoris, se relève aussitôt que Richelieu est appelé aux affaires. La royauté devient absolue; toute la puissance publique se concentre dès lors dans le conseil du roi, qui grandit en importance et s'accroît de toutes les prérogatives perdues par les autres corps. Pendant les quatorze années qui s'écoulent de la mort d'Henri IV jusqu'à l'avènement de Richelieu, de grands désordres s'étaient introduits dans les conseils, par la foule des personnages qui prétendaient y tenir séance, et la multitude des affaires qui étaient portées devant le conseil, « dans l'espérance que le crédit de quelques particuliers les ferait réussir plus facilement ». Le

1. Sully, *Mémoires*, t. III, p. 278, éd. de 1743 (cité par Aucoc.)

règlement de janvier 1630, rédigé par le garde des sceaux Michel de Marillac, remit l'ordre dans ce chaos et rendit au conseil d'en haut ou d'État son caractère de conseil privé et secret, que l'ingérence arbitraire de l'aristocratie et des membres des cours souveraines lui avait fait perdre. Richelieu en fit ce qu'il était avant les troubles, « un corps distinct qui eut son rang nettement marqué dans la hiérarchie administrative »[1]. Il élimina du conseil la plupart de ceux qui prétendaient y avoir droit de séance par privilège de leurs dignités ou de leur naissance; il réduisit ainsi le nombre des conseillers, « qui diminuait beaucoup la dignité de cette charge au préjudice de l'autorité que Sa Majesté devait avoir en ses conseils et des fruits qui en devaient revenir pour le bon gouvernement de ses affaires et de celles de ses sujets »[2]. Aucun brevet ne put être expédié, sinon signé de la main du roi, avec l'addition du nom du titulaire de la même main que la signature. En même temps étaient réparties entre les diverses sections les attributions du conseil.

On compte sous Louis XIV huit règlements relatifs au conseil d'État. Le principal est du 3 janvier 1673; il organise le conseil tel qu'il est demeuré jusqu'à la fin de la monarchie.

On comptait à cette époque cinq conseils :

1° Le *conseil des dépêches*. On l'appelait ainsi, dit Guyot, « parce que, dans l'origine, les décisions qui en émanaient étaient renfermées dans les dépêches ou lettres signées par un des secrétaires d'État, suivant la matière dont il s'agissait ». De tous ces con seils, c'est celui qui se rapproche le plus de notre ministère de l'intérieur. « Le conseil des dépêches connaît spécialement de ce qu'on peut appeler le contentieux des provinces. Tout ce qui intéresse la grande administration et la police de l'État, ainsi que les affaires majeures regardant les particuliers et liées à la chose publique, sont de son ressort. Des requêtes en cassation, des appels, des ordonnances, des commissaires dé-

1. Chéruel, *Dictionnaire historique des Institutions*. Art. CONSEIL D'ÉTAT.

2. Règlement du 3 janvier 1628.

partis dans les provinces même, des demandes formées en première instance ou évoquées, peuvent être portées dans ce conseil, dès qu'il est question des grands objets dont nous venons de parler[1]. » C'était ce conseil qui avait surtout affaire aux intendants pour tout ce qui regardait l'administration provinciale.

2° Le *conseil des finances* avait dans ses attributions l'administration des revenus de l'État; on y arrêtait le brevet général de la taille, le chiffre de la ferme des aides, la taxe et le rôle des offices vacants aux parties casuelles. Il était conseil supérieur pour tout ce qui concernait les finances: « Les arrêts rendus dans les autres conseils sur ces différentes matières ne peuvent servir de règle et l'on peut toujours se pourvoir au conseil royal des finances en opposition à ce qu'ils ont décidé[2]. » C'était là la seule garantie qui restait aux contribuables contre l'arbitraire des intendants. La besogne des séances du conseil était préparée en grande partie par la *grande direction* et la *petite direction des finances*.

La *grande direction* était une séance du conseil privé où se rapportaient et se jugeaient les affaires contentieuses auxquelles le domaine et les finances du roi étaient intéressés. On y connaît des affaires des communautés, des offices et des règlements qui ont rapport aux finances. On y répond aux cahiers des états provinciaux et, pour la circonstance, on y admet le gouverneur de la province[3].

La *petite direction* est aussi une dépendance du conseil privé qui se réunit particulièrement « pour examiner tous les moyens d'augmenter les revenus ordinaires de Sa Majesté, diminuer et ôter, s'il se peut, toutes les causes des diminutions des fermes et des non-valeurs des recettes générales et pour tenir soigneusement la main à ce que le recouvrement des impositions soit fait dans les temps prescrits par les ordon-

1. Denisart, *Collection de décisions nouvelles*, t. V, p. 234 (cité par Aucoc).
2. Guyot, *Traité des Offices*, t. II, p. 194.
3. Guyot, *ibid.*, t. II, p. 198.

nances, en sorte que les dépenses que Sa Majesté assignera sur les impositions soient ponctuellement payées et acquittées[1] ».

3° Le *conseil des parties* ou *conseil privé* n'avait pas de caractère politique. Il était le plus nombreux. Quarante-deux conseillers y siégeaient, présidés par le chancelier; des prélats, le prévôt des marchands de Paris, le lieutenant de police, les secrétaires d'État, y étaient admis. Quatre-vingts maîtres des requêtes étaient chargés de l'examen et des rapports des affaires. « C'est le conseil, dit Merlin, où se portent les affaires contentieuses qui s'élèvent entre les particuliers, lesquelles sont relatives à la manutention des lois, à l'exécution des ordonnances du royaume et à l'ordre judiciaire établi par le souverain. » Il prononçait: 1° Sur les demandes en règlement de juges, sauf les cas réservés au grand conseil; 2° Sur les demandes en évocation d'une cour à une autre pour cause de parenté ou d'alliance; 3° Sur les demandes en cassation en matière civile et criminelle; 4° Sur certaines demandes en contrariétés d'arrêts; 5° Sur les demandes en révision d'arrêts criminels; 6° Il connaissait dans un petit nombre de cas de l'appel des ordonnances rendues par les intendants de province ou le lieutenant de police de Paris[2]. De ce conseil dépendent cinq bureaux, dont trois pour la communication des instances, un pour la communication des requêtes en cassation ou en révision d'arrêts, le cinquième pour les affaires ecclésiastiques.

4° Le *conseil de la guerre* n'avait pas d'occupation régulière en temps de paix, et ne se réunissait que pour préparer la guerre et la diriger. Toute la partie administrative concernant l'armée ressortissait au conseil des dépêches.

5° Le *conseil du commerce*, plusieurs fois établi, puis supprimé, fut définitivement organisé par un arrêt du 29 juin 1700; puis, en 1722, remplacé par un bureau de commerce dépendant du conseil royal des finances.

La partie vraiment politique était réservée au *conseil d'en*

1. Guillard, *Histoire du Conseil*, cité par Guyot, t. II, p. 198.
2. Aucoc, *le Conseil d'État*, p. 58.

haut ou *conseil étroit* et *secret*. Tandis que les autres conseils sont chargés de la partie technique et spéciale de l'administration ; le conseil d'en haut exerce sur tous les services son influence directrice. Il est le vrai et le seul ministère dans l'acception que nous donnons aujourd'hui à ce mot, en ce sens que lui seul est dans le secret des desseins et des volontés du prince. Le conseil d'en haut n'est pas cependant, comme notre conseil des ministres, la réunion des chefs des grandes administrations ministérielles. Tous ceux qui y ont entrée et séance sont par cela même ministres d'État, et le roi leur en signe le brevet; mais les ministres d'État ne sont pas nécessairement les secrétaires d'État; ceux-ci siègent au conseil d'en haut, non par la dépendance de leurs fonctions, mais par la volonté royale, qui peut les en exclure. Necker, bien que le chef de l'administration des finances et le véritable ministre dirigeant, ne put, pendant son premier ministère, avoir accès dans ce conseil suprême à cause de sa qualité de protestant. Quand le roi fut obligé de le rappeler pour succéder à Loménie de Brienne, il exigea le brevet de ministre d'État. « En ce conseil, dit Joly, nos rois n'appellent que les princes et principaux officiers de la couronne et quelques-uns des plus féaux et expérimentés de leurs conseillers d'État. Ce conseil se tient où il plaît au roi. Et il n'y a aucun de ceux, de quelque qualité et condition qu'il puisse être, qui se puisse ou doive offenser, s'il n'y est appelé, d'autant que c'est une chose observée de tous temps en ce royaume que les rois, et principalement majeurs, ne communiquent leurs affaires qu'à ceux qui bon leur semble et qu'ils jugent à propos pour le bien de l'État. » La jalousie ombrageuse de Louis XIV éloigna du conseil les prélats et les grands seigneurs. Le duc de Beauvilliers put seul triompher de ses répugnances. Il craignait l'humeur factieuse des uns et leur puissance indépendante de sa personne ; il redoutait dans les autres l'ascendant du caractère sacerdotal et l'éclat d'une dignité qui venait non de lui, mais de la curie romaine. Dans sa passion de tout ramener au même niveau par rapport à sa personne, il préférait des ministres d'État d'extraction

moins illustre, qui ne fussent et ne parussent que des commis : « Comme il est important au public, a-t-il écrit, de n'être gouverné que par un seul, il lui est important aussi que celui qui fait cette fonction soit élevé de telle sorte au-dessus des autres, qu'il n'y ait personne qu'il puisse ni confondre, ni comparer avec lui, et l'on ne peut, sans faire tort à tout le corps de l'État, oster à son chef les moindres marques de supériorité qui le distinguent des autres membres[1]. » Il voulait pour lui seul tout l'éclat de la souveraine puissance, comme il acceptait toute la responsabilité du gouvernement, sans qu'il eût à craindre d'être éclipsé par un ministre comme Richelieu et de disparaître aux yeux des contemporains et de la postérité dans le rayonnement d'une telle gloire. Il est juste d'ajouter que les successeurs de Louis XIV ne maintinrent pas ces exclusions systématiques, et laissèrent l'aristocratie laïque et ecclésiastique pénétrer dans le conseil d'en haut. Dans le conseil de 1788, nous voyons à côté des secrétaires d'État, de Brienne, Bouvard de Fourqueux, de Breteuil et de Montmorin, figurer avec le brevet de ministres d'État, le duc de Nivernais, le marquis d'Ossun et Lamoignon de Malesherbes. Dans ce conseil, du reste, les avis ne se comptaient pas et les résolutions n'étaient pas prises à la majorité des suffrages. Le roi, qui présidait, écoutait les opinions de chacun et se décidait dans la plénitude de sa souveraineté.

Là cependant n'était pas encore le plus secret conseil. Sous le régime de la monarchie absolue où tout l'État réside en une seule personne, les influences particulières et occultes exercent l'action la plus décisive sur toutes les parties de la politique; car il suffit de dominer une volonté pour dominer l'État. Les princes de la maison de Bourbon, si impatients de tout pouvoir de contrôle et de surveillance, n'échappèrent pas à cette domination privée, dont la France subit tous les contrecoups. Sous Marie de Médicis, le vrai conseil de régence n'était pas celui que composaient les princes du sang, Épernon, Guise et

1. Louis XIV, *Mémoires* (éd. Dreyss), t. II, p. 15.

Mayenne, mais l'entourage intime de la reine, formé du nonce, de l'ambassadeur d'Espagne et de Concini. On sait combien de temps Richelieu eut à se débattre contre la camarilla espagnole et ultramontaine, qui circonvenait l'esprit de son maître, avant que lui-même par l'ascendant du génie le pliât à ses desseins. Il a adressé à Louis XIII ces fortes et audacieuses paroles : « J'ai toujours plus appréhendé pour Votre Majesté le pouvoir de telles gens (les favoris) que la puissance des plus grands rois du monde, et Elle a plus à se garder de l'artifice d'un valet qui la veut surprendre que de toutes les factions que les grands pourraient former en son État, quand même ils butteraient tous à une même fin[1]. » Il n'y eut pas d'homme plus gouverné que Louis XIV, « qui craignait de le paraître jusqu'à l'ostentation » ; d'abord par ses ministres, qui le noyèrent dans le détail, et qui eurent le talent de lui persuader qu'il avait l'initiative de toutes les résolutions qu'eux-mêmes lui inspiraient, puis par Mme de Maintenon et son confesseur Le Tellier. Il faut lire dans Saint-Simon les manèges de cette femme astucieuse, auprès de qui le roi venait chaque jour travailler, et qui par son intelligence avec les ministres et ses mines secrètes disposait de tout ou presque de tout dans l'État[2]. Sous le règne de Louis XV, la guerre de Sept ans fut l'œuvre de Mme de Pompadour, comme la chute de Choiseul celle de Mme du Barry. Louis XVI changea de politique et de ministre au gré des sympathies et des antipathies de Marie-Antoinette, et cette politique vacillante le conduisit à la ruine de la monarchie.

C'est ainsi que parlements, états généraux, assemblées provinciales abaissés ou réduits à néant, toute la puissance publique finit par se concentrer dans le conseil particulier du prince; « à la fois cour suprême de justice, car il a le droit de casser les arrêts de tous les tribunaux ordinaires, tribunal suprême administratif, c'est de lui que ressortissent en dernier ressort toutes les juridictions spéciales. Comme conseil

1. Richelieu, *Testament politique*, chap. VI.
2. Saint-Simon, *Parallèle des trois rois*, page 248.

du gouvernement, il possède en outre sous le bon plaisir du roi la puissance législative, discute et propose la plupart des lois, fixe et répartit les impôts. Comme conseil supérieur d'administration, c'est à lui d'établir les règles générales qui doivent diriger les agents du gouvernement. Lui-même décide toutes les affaires importantes et surveille les pouvoirs secondaires. Tout finit par aboutir à lui, et de lui part le mouvement qui se communique à tout. Cependant il n'a pas de juridiction propre; c'est le roi seul qui décide, alors même que le conseil semble prononcer. Même en ayant l'air de rendre la justice, celui-ci n'est composé que de simples donneurs d'avis... Il se perd dans la splendeur du trône, si puissant qu'il touche à tout, et en même temps si obscur, que c'est à peine si l'histoire le remarque[1]. »

IV

PERSONNEL DU CONSEIL.

Le personnel des conseils se compose des ministres d'État, des secrétaires d'État, des conseillers d'État, des maîtres des requêtes.

Ministres d'État. — Nous avons vu ce que l'on entendait par ministres d'État. C'étaient les hommes que la confiance du roi appelait à siéger dans le conseil d'en haut. « Tous les ministres d'État sont ministres du roi, mais les simples ministres du roi ne sont ministres d'État que lorsqu'ils sont appelés au conseil d'État[2]. » Richelieu n'eut qu'en 1629 le brevet de ministre d'État. A partir de 1659 les lettres patentes cessèrent d'être nécessaires pour siéger au conseil d'État. Le seul fait d'y avoir entrée suffit à conférer le titre, qui ne se perdait

1. De Tocqueville, *l'Ancien régime et la Révolution*, liv. II, chap. II.
2. Guyot, *Traité des Offices*, t. II, liv. I, chap. LIX, sect. 5.

point, alors même que la confiance du roi se retirait du ministre.

Conseillers d'État. — Les conseillers d'État, qui furent à l'origine tous ceux que le prince associait à l'exercice du pouvoir, grands officiers, barons, prélats, devinrent, dès le quatorzième siècle, des fonctionnaires spécialement attachés à un service déterminé et recevant des appointements comme salaire. Déjà en 1285 une ordonnance nous signale à la suite des gens du palais onze clercs du conseil, avec cette mention : « Tuit cist nommés ne mangeront point à court, et prendront chacun 5 sols de gaiges quand ils seront à court ou en parlement et leurs manteaux quand ils seront aux fêtes. » Le serment qu'ils doivent prêter est ainsi libellé :

« Vous jurez que vous serez féaux et loyaux au roi et à son aîné fils, roi de France, et li garderez son cors, ses membres et l'honneur terrienne. Si il vous dit son secré vous le garderez, et s'il vous demande conseil vous lui doirez bon et léal à votre esciant. Si vous aist Dieu et les sainctes paroles[1]. »

La politique constante du souverain consista à se garder contre l'envahissement du conseil par ceux que la faveur ou la faiblesse des gouvernants y laissaient pénétrer. Les états généraux tentèrent aussi maintes fois de forcer la main au prince et de présider à la composition de son conseil, en lui imposant le choix de personnes chargées par eux de veiller à l'exécution des réformes consenties[2]. Les rois résistèrent énergiquement, voulant avoir un conseil qui dépendît tout entier de leur volonté, par suite de leur nomination. L'ordonnance de 1413 nous apprend que, « par importunité des requérants, plusieurs chevaliers et autres se sont fait retenir du grand conseil en très excessif nombre, à grands gaiges et pensions, et avec ce les conseils en ont été moins secrets ». On décide donc que le nombre en sera réduit à quinze : « Certains prélats, chevaliers et clercs solennels, lesquels seront à nous et non à aultres pour être et assister

1. Boutaric, *la France sous Philippe le Bel*, p. 164.
2. Voyez notre chapitre sur *les États généraux*.

à nos grands consaulx et pour nous conseiller en toutes nos affaires[1]. » Ces réformes étaient à recommencer sous chaque règne. Henri II, Charles IX, se plaignent du nombre de ceux qui envahissent le conseil, et de la confusion qui en résulte dans les délibérations. Olivier Lefèvre d'Ormesson donne la composition du conseil pour 1586. On y voit figurer des ambassadeurs, des grands seigneurs, les maréchaux de France, les gouverneurs de province, des gens d'épée, des cardinaux, des prélats et peu de gens de robe longue. « Maintenant, dit d'Ormesson, ce sont toutes robes longues qui tiennent le conseil et fort peu d'évêques y entrent. » Henri IV commença cette réforme, qui fut achevée par Richelieu et Louis XIV, malgré les interruptions qu'elle subit pendant les régences de Marie de Médicis et d'Anne d'Autriche. En 1610 et en 1643, en effet, les conseils furent remplis de nouveau de grands seigneurs et de membres des cours souveraines, qui, invoquant, les premiers, le souvenir des anciennes cours plénières, les seconds, l'origine du parlement et du grand conseil détachés de l'ancienne cour royale, regardaient comme un droit leur assistance au conseil. « En l'année 1643 et 1644, dit d'Ormesson, la grande porte du conseil a été ouverte et y sont entrés tous ceux qui l'ont désiré, tant la facilité a été grande de la part de la reine régente et de M. le chancelier, de manière que le nombre de ceux qui avaient droit d'y prendre place montait, en 1647, à six-vingts conseillers d'État, et les derniers reçus étaient assis hors le rang des anciens, et beaucoup demeuraient debout, faute de sièges, et c'était une grande confusion. »

Le règlement de janvier 1673, qui s'inspira de celui de janvier 1630, fixa enfin le nombre des conseillers d'État à trente-deux, chiffre qui ne s'accrut que de fort peu par la suite : trois d'Église, trois d'épée, le reste de robe longue. Ils étaient divisés en conseillers *ordinaires* et en conseillers *semestres*, les premiers devant servir toute l'année et les

1. Article 207.

autres six mois seulement. « Mais, dit Guyot, il est d'usage depuis longtemps qu'ils servent aussi toute l'année[1]. » On ne maintint la distinction entre eux qu'au point de vue du traitement, qui était, en 1764, de 5500 livres pour les ordinaires, de 3300 pour les semestres. Ceux-ci remplaçaient par ordre d'ancienneté les conseillers ordinaires, à mesure que leurs places venaient à vaquer.

Autrefois, les conseillers d'État étaient obligés de se faire recevoir au parlement, s'ils voulaient prendre séance dans les lits de justice. Mais le règlement du 3 janvier 1628 défendit de recevoir le serment des conseillers d'État, ailleurs qu'en plein conseil. Le serment était prêté entre les mains du chancelier, et l'acte signé par les six plus anciens conseillers d'État[2].

Ils prenaient séance en robe de soie, à collet carré et manches pendantes, tandis que les conseillers d'épée venaient dans leur costume ordinaire.

Ils jouissaient de la noblesse transmissible au premier degré.

Maîtres des requêtes. — Les maîtres des requêtes faisaient fonctions de rapporteurs au conseil d'État. De six qu'ils étaient en 1319, leur nombre fut porté jusqu'à quatre-vingt-huit au dix-huitième siècle. Tout d'abord ils assistaient le roi aux plaids de la porte, c'est-à-dire dans l'exercice de sa justice personnelle, et recevaient les requêtes adressées au prince. Ils répondaient directement aux unes, renvoyaient les autres devant le parlement, la chambre des comptes ou au trésor. Ils continuèrent à exercer au conseil ces fonctions de justice. Ils connaissaient des causes des personnes attachées à la maison du roi et qui jouissaient du privilège de *committimus*. Au conseil des parties, ils recevaient les demandes en cassation contre les arrêts des cours souveraines, et surtout des parlements, et désignaient les cours où les causes devaient être jugées à nouveau. Ils connaissaient des cas d'évocation pour cause de parenté et

1. Guyot, *Traité des Offices*, t. II, p. 224.
2. *Ibid.*, t. II, p. 225.

d'alliance et des conflits de juridiction soulevés entre les diverses cours. Enfin ils assistaient le chancelier dans le service du sceau, examinaient les lettres à sceller, celles de grâce et de rémission. Ils étaient regardés comme membres de tous les parlements de France, et y pouvaient prendre séance, ainsi qu'au grand conseil. Les charges des maîtres des requêtes étaient non en commission comme celles des conseillers, mais en office. L'importance de leurs fonctions, qui les rapprochait du souverain, donnait un prix très élevé à ces charges. L'édit de 1665 en fixait le chiffre à 150 000 livres; elles s'élevèrent plus tard à 200 000 livres.

Les maîtres des requêtes formèrent la pépinière des administrateurs de la monarchie absolue. Parmi eux se recrutaient les intendants, les conseillers, les secrétaires d'État; c'étaient là les étapes de la carrière qui s'offrait à l'ambition des maîtres des requêtes. D'Aguesseau, qui débuta comme tant d'autres ministres, en qualité de rapporteur au conseil, disait d'eux spirituellement : « Les maîtres des requêtes sont comme les désirs du cœur humain : ils aspirent à n'être plus. C'est un état que l'on embrasse pour le quitter, un corps où l'on n'entre que pour en sortir, et quiconque y vieillit, se sent tous les jours dépérir et tomber dans l'oubli[1]. » On pense que jeunes, ambitieux, de familles appartenant à la robe, ils n'ont pas échappé aux critiques passionnées de l'aristocratie boudeuse du dix-septième siècle et des économistes du siècle suivant. « Leur nombre excessif, dit Boulainvilliers, leurs hautes finances, leurs petits revenus, leurs fonctions onéreuses, nous font voir... le corps, autrefois destiné pour ceux qu'un long exercice de la magistrature rendait digne d'entrer dans le conseil des rois, aujourd'hui rempli de sujets tirés des plus basses conditions, enfants de marchands, de greffiers, de procureurs, et, ce qui est bien plus triste pour les conséquences, enfants de partisans. C'est pourtant la pépinière des intendants. Quiconque aspire à l'honneur de gouverner une province, et qui pour

1. D'Aguesseau, *Œuvres compl.*, t. XV, p. 281 (cité par Aucoc).

y parvenir se flatte de trouver quelque jour assez de crédit auprès des ministres, se fraye le chemin de cette haute élévation par l'achat d'une charge de maître des requêtes[1]. »

L'exécution des mesures arrêtées par le roi dans son conseil était confiée aux secrétaires d'État.

Secrétaires d'État. — L'origine des secrétaires d'État est lointaine, sinon illustre. Ils descendent directement des notaires du palais sous l'empire romain. A l'époque de Charlemagne, ils étaient placés sous la direction et l'autorité du référendaire ou chancelier. Le président Hénault s'exprime ainsi à leur sujet: « Au commencement de la troisième race, le chancelier réunissait toutes les fonctions des secrétaires et des notaires. Pierre Guérin, évêque de Senlis, étant devenu chancelier de France, et ayant infiniment relevé cette charge, le secrétariat fut abandonné aux notaires et secrétaires du roi et le chancelier se réserva surtout l'inspection. Mais les secrétaires qui approchaient du roi, s'étant à leur tour rendus plus considérables, il y en eut quelques-uns que le roi distingua des autres, et qui furent nommés clercs du secret; c'est la première origine des secrétaires d'État[2]. »

Il existait, attachés à la personne du roi ou au conseil, trois sortes de secrétaires, qu'il ne faut pas confondre: les secrétaires d'État ou des commandements, « qui, comme les prétoriens de l'empire, sont du rang des comtes et des grands officiers », les notaires ou secrétaires du roi, maison et couronne de France, qui sont nobles, et les secrétaires de la chambre du roi, qui sont simplement privilégiés[3]. Nous ne nous occupons que des premiers. Ils étaient regardés, en signe de leur origine, comme faisant partie du corps des notaires, et rédigeaient, en cette qualité, les contrats de mariage des souverains et des princes et princesses du sang. Ils appartenaient

1. Boulainvilliers, *Première préface à l'État de la France*, édit. de Londres.

2. Président Hénault, *Abrégé chronologique*, année 1309 (cité par Guyot), t. II, liv. I, ch. LIX, sect. 5.

3. Loyseau, *du Droit des Offices*, liv. IV, chap. III.

au collège des secrétaires du roi et devaient se pourvoir d'une de ces charges, s'ils étaient appelés au ministère sans avoir été pris dans ce corps.

Ils se distinguèrent de bonne heure des clercs notaires du conseil, puisque l'ordonnance de Philippe le Bel de 1309 établit qu'il y aura près de sa personne trois clercs du secret et vingt-sept clercs ou notaires sous eux. Sous Philippe de Valois, on comptait sept clercs du secret et soixante-quatorze notaires. Leurs fonctions étaient fort considérées. « Le secrétaire, rapporte Fauvelet du Toc, a bouche à cour et gage pour ses valets, ce qui marque sa dignité; car, en ce temps-là, à peine les plus qualifiés de la robe en avaient un, et, quand on donnait cinq sols par jour à un homme, il pouvait vivre largement. »

Sous le règne de Louis XI, les secrétaires d'État gagnent un point important : ils apposent leurs signatures sur les lettres royales. Un des secrétaires de ce prince fut le célèbre La Balue, qui devint cardinal et perdit la confiance de son maître pour avoir trafiqué de ses secrets. Le mérite personnel d'un homme qui sait se rendre nécessaire donne souvent à la fonction dont il est revêtu un lustre et une importance qui lui survivent. C'est ce que fit pour la chancellerie Pierre Guérin, sous Philippe Auguste, et pour le secrétariat d'État, Florimond Robertet, sous Charles VIII, Louis XII et François Ier. « C'était, dit Fleuranges, l'homme le mieux entendu que je pense guère avoir vu, et du meilleur esprit, et qui s'est mêlé des affaires de France, et qui en a eu la totale charge, et qui a eu cet heur qu'il s'y est toujours merveilleusement porté. » Fauvelet du Toc l'appelle « le père des secrétaires d'État ». Il accompagna Charles VIII dans son expédition d'Italie, rédigea et signa tous les traités qui furent passés avec les princes de la péninsule. Son crédit ne fit qu'augmenter sous Louis XII, et jusqu'à sa mort il exerça, sous le premier des Valois, « la principale superintendance des affaires[1] ». Il avait élevé si haut l'importance de sa charge et étendu à tant d'objets l'ingérence d'un secré-

1. Comte de Luçay, *le Pouvoir ministériel*, chap. I.

taire d'État, que ses successeurs Bochetet et L'Aubespine n'eurent qu'à continuer la tradition et trouvèrent les esprits tout disposés à accepter l'accroissement de leur autorité. Par lettres patentes du 14 septembre 1547, Henri II réduisit à quatre le nombre des secrétaires, leur donna le titre de *conseillers et secrétaires de ses commandements et finances*, assigna à chacun d'eux son département, et leur laissa le droit d'expédier seuls les dépêches et réponses concernant les affaires de l'État[1]. Quelques années plus tard, ils reçurent leur nom définitif de *secrétaires d'État*. C'était aux conférences préparatoires du traité de Cateau-Cambrésis. Le sieur L'Aubespine, chargé des négociations, prit pour lui ce titre, afin de traiter de pair avec le ministre d'Espagne : « Oyant, dit E. Pasquier, que les secrétaires des commandements de l'Espagnol s'appelaient secrétaires d'État, comme naturellement les Français sont soucieux de nouveautés, nous quittâmes le mot de commandement en ces secrétaires et commençâmes les nommer secrétaires d'État, ainsi que nous les appelons encore aujourd'hui, ayant laissé ce qui était de notre creu[1]. » A partir de 1559, l'exemple de L'Aubespine fut suivi par ses collègues, et le nom de secrétaires des finances abandonné aux secrétaires du roi.

Jusqu'à Charles IX, les secrétaires avaient contresigné les lettres royales; sous ce prince, ils commencent à signer pour le roi. Fontenay-Mareuil prétend que le sieur de Villeroy obtint le premier cette prérogative de la confiance de Charles IX. « Le roi Charles, dit-il, qui était impatient et emporté dans ses plaisirs, plaignant le temps qu'il y employait (à signer), en donna le pouvoir à M. de Villeroy, disant qu'il n'y aurait pas plus de danger qu'il les signât que de les faire, puisqu'il s'en remettait tout à fait à lui et ne les lisait pas. En suite de quoi tous les autres secrétaires d'État firent de même, et s'est toujours fait depuis, les rois y ayant trouvé un grand soulagement et n'en estant arrivé aucun mal[3]. »

1. Guyot, *Traité des Offices*, t. II, liv. I, chap. LIX, sect. 5.
2. E. Pasquier, *Recherches*, liv. VIII, p. 788.
3. Fontenay-Mareuil, *Mémoires*, p. 610 (coll. Petitot), cité par le comte

Dès cette époque, nous trouvons qu'il est d'usage de répartir entre les quatre secrétaires les affaires qui concernent les provinces de la France et les pays étrangers. Un règlement de 1570, cité par M. de Luçay, attribue à M. de Fizes le Levant, l'Italie, le Dauphiné, la Provence, le Languedoc, l'Auvergne, et de plus la gendarmerie et la maison du roi; à M. de Villeroy l'Espagne, le Portugal, la Flandre, la Picardie, la Guyenne, le Poitou et l'Anjou; à M. Pinart l'Angleterre, l'Écosse, le Danemark, la Bretagne, Paris, l'Ile-de-France, Orléans, la Touraine, le Maine et la Normandie; à M. Bruslart l'Empire, l'Allemagne, la Suisse, Metz, la Champagne, la Brie, la Bourgogne. Le nom des provinces attribuées à chaque secrétaire changea suivant les temps et les personnes; mais l'habitude de les répartir persista jusqu'à la fin de la monarchie.

Le règlement de 1588 enleva aux secrétaires d'État la signature; mais ce fut là une mesure transitoire dictée par la méfiance. Le même règlement décida que les secrétaires prêteraient serment entre les mains du roi, et non plus entre celles du chancelier. Ils devaient avoir trente-cinq ans, faire profession du catholicisme; leurs appointements étaient fixés à 3000 écus.

Dès cette époque, l'institution est établie et complète; elle ne variera plus dans ses lignes essentielles. Les secrétaires d'État n'attendent pas, comme on le croit, le règne de Louis XIV pour être des personnages très considérables, placés bien au-dessus des conseillers d'État, qui étaient jadis leurs supérieurs. Cette charge, dit Loyseau, « est ornée de plus d'honneurs, immunités, privilèges et droits qu'aucune autre de France, prix pour prix[1] ». Ailleurs, il les compare aux comtes et aux grands officiers de l'empire romain. Ces charges sont en commission et non en titre d'office. « Et certes, dit le même Loyseau, il ne serait pas raisonnable que les secrétaires d'État fussent officiers perpétuels et nécessaires, et que le roi fût forcé de

de Luçay. — *Le Pouvoir ministériel*, chap. I. — Voy. aussi Guyot, *Traité des Offices*, loco citato.

1. Loyseau, *du Droit des Offices*, liv. IV, chap. II.

s'en servir ès plus secrètes et importantes affaires de son état, attendu qu'un particulier ne voudrait pas perdre cette liberté de changer son clerc quand il le veut[1]. »

Sous Richelieu, qui avait commencé par être secrétaire d'État de la guerre, avant de devenir ministre d'État et premier ministre, et sous Mazarin, le secrétariat perdit quelque peu de l'importance qu'il avait acquise avant la Ligue, sous les derniers Valois. Ces ministres voulaient tout voir par eux-mêmes et restreignaient l'initiative et l'autorité de leurs agents. Mazarin « fit à lui seul les charges de tous les secrétaires d'État ». Aussi n'étaient-ils, à l'avènement de Louis XIV, que des commis supérieurs et « des sous-ministres ».

Louis XIV, en prétendant se passer de premier ministre et en gardant pour lui-même ces fonctions, rehaussa singulièrement le prestige des secrétaires d'État. Tout intermédiaire disparaissait entre lui et ses ministres. La pensée du roi leur était confiée directement, et directement aussi ils agissaient sur son esprit, tant par la supériorité de l'intelligence que par l'habitude du travail en commun. Le roi les choisit ou les reçut très laborieux, très actifs, mais aussi très dépendants. « Il voulut des gens qui ne fussent rien que par leurs places de secrétaires d'État, de contrôleur général des finances, de ministres ; qu'il pût traiter et chasser comme et quand il voudrait, et qui, n'étant rien par eux-mêmes, retombaient dans le néant d'où il les avait tirés, et qui, frappés de cette vue, en tinssent plus à leurs places et missent par ce grand intérêt tout leur soin et leur application à bien servir et à lui plaire[2]. » C'est la pensée même de Louis XIV que Saint-Simon a démêlée. Lui-même, en effet, a écrit dans ses Mémoires : « Pour vous découvrir toute ma pensée, je crus qu'il n'était pas de mon intérêt de chercher des hommes d'une qualité plus éminente, parce qu'ayant besoin sur toutes choses d'établir ma propre réputation, il était important que le public connût, par le rang de ceux dont je me servais, que je n'étais pas en dessein

1. Loyseau, *du Droit des Offices*, liv. IV. chap. II.
2. Saint-Simon, *Parallèle des trois rois*, p. 232.

de partager avec eux mon autorité et qu'eux-mêmes, sachan ce qu'ils étaient, ne connussent pas de plus hautes espérances que celles que je leur voudrais donner[1]. » Il abaissa toute puissance devant la leur, noblesse, clergé, états, gouverneurs de province; il en fit *ces rois subalternes* dont parle Frédéric II, « ces cinq rois de France, comme dit Saint-Simon, qui exerçaient à leur gré la tyrannie sous le roi véritable et presque tout à son insu ». Bien plus, persuadé que le génie de ses ministres, Colbert, Louvois, de Lionne, n'était qu'un reflet du sien propre, leur supériorité une émanation de la sienne, il crut pouvoir indifféremment se communiquer à ceux qu'il lui plairait d'appeler à son service, et, la première génération de ses ministres éteinte, il ne se préoccupa plus que de la docilité de leurs successeurs. De là vint cette habitude de donner en survivance, même à des enfants, des charges de secrétaires d'État. Les mêmes familles se perpétuèrent pendant un siècle et demi dans ces postes élevés et formèrent plusieurs générations de ministres. Colbert de Croissy, Seignelay, Torcy, Desmarets, appartenaient à la famille de Colbert. Le Tellier, Louvois, Barbezieux, se succédèrent de père en fils à la direction de la guerre. Les Phélippeaux, sous les divers noms de Pontchartrain, de Maurepas, de la Vrillière, de Saint-Florentin, restèrent aux affaires jusqu'à la fin de la monarchie.

Le règlement du 11 mars 1626 répartit d'une manière à peu près définitive les départements des quatre secrétaires d'État.

Le secrétaire des affaires étrangères s'occupait de la politique extérieure et de la correspondance avec les ambassadeurs. Il avait, en outre, les pensions, dons, brevets, tant des étrangers que des personnes non militaires appartenant aux provinces de son département. Ces provinces étaient la Guyenne, la Normandie, la Champagne, la Brie, le Berry, les Dombes.

Le secrétaire de la marine avait dans ses attributions les fortifications de mer, le commerce maritime, les colonies, les

1. Louis XIV, *Mémoires* (éd. Dreyss), t. II, p. 391.

pêcheries, les consulats, et disposait des pensions qui dépendaient de son service.

Le secrétaire de la guerre s'occupait naturellement de ce qui concernait l'armée. L'artillerie, les fortifications de terre, la maréchaussée, les haras, les postes, dépendaient de lui, ainsi que les pensions et brevets des personnes militaires. Il administrait les provinces frontières : les Trois-Évêchés, Lorraine, Barrois, Artois, Flandre, Hainaut, Cambrésis, Alsace, Franche-Comté, Roussillon, Dauphiné, Corse.

Le secrétaire de la maison du roi et clergé avait la maison civile du roi, les affaires de la religion prétendue réformée, l'expédition de la feuille des bénéfices, dont les nominations étaient faites d'ordinaire par le confesseur du roi ou par un prélat. De lui dépendaient la généralité de Paris, le Languedoc haut et bas, la Provence, la Bourgogne, la Bresse, le Bugey, le pays de Gex, le Val Romey, la Bretagne, le pays de Foix, la Navarre, le Béarn, le Bigorre, le Nébouzan, la Picardie, le Boulonnais, la Touraine, l'Auvergne, le Bourbonnais, le Nivernais, la Marche, l'Angoumois, la généralité de Soissons, le Poitou, la Saintonge, l'Aunis, le Brouage, et les îles de Ré et d'Oléron.

Deux ministres n'étaient pas secrétaires d'État : le chancelier, dont nous avons parlé au chapitre des grands officiers, et le contrôleur général.

Colbert fut le premier contrôleur général ; il succéda à Fouquet, qui était surintendant des finances. La charge fut éteinte parce que la surintendance donnait au titulaire une autorité trop étendue. Mais Colbert attira tout au contrôle, et eut plus encore que l'équivalent du pouvoir de Fouquet. Il établit cette règle, qui fut observée après lui, et qui faisait dépendre du contrôleur tous les secrétaires d'État : « Nulle dépense sans ordonnance, nul paiement d'ordonnance sans l'ordre du contrôleur général. » Le contrôleur général ne tarda pas à devenir sous les trois derniers Bourbons le plus indispensable des ministres. Avec une royauté besogneuse, qui faisait vivre de ses grâces tout un peuple de courtisans, la question des finan-

ces prima toutes les autres. Plus celles-ci étaient embarrassées, plus le contrôleur prenait d'importance. Pontchartrain disait à lord Portland : « Vous avez déjà vu la grandeur et la magnificence dont le roi est couronné, l'empressement de tous ses sujets à lui faire leur cour et à obtenir le moindre de ses regards. Hé bien, ce prince si grand et si majestueux fait continuellement la cour à son contrôleur général[1]. » Il était membre-né du conseil d'en haut. Necker fit exception à la règle à cause de sa qualité de protestant; encore ne fut-il que directeur des finances, et non contrôleur général. Le contrôleur était à lui seul tout le conseil royal des finances. On lit dans les remontrances au roi de la cour des aides, en 1775, cette définition de ce conseil : « Un conseil qui réellement ne se tient ni en présence de Votre Majesté, ni sous les yeux du chef de la justice, ni devant les maîtres des requêtes, et qui n'est composé que du contrôleur général et d'un seul intendant des finances, où par conséquent l'intendant des finances est presque toujours le seul juge; car il est rare que le contrôleur général ait le temps de s'occuper des affaires contentieuses. »

Le contrôleur avait sous sa direction six intendants, chacun à la tête d'un bureau; l'un s'occupait des fermes et de la régie générale, un autre des domaines et des parties casuelles ; le troisième des ponts et chaussées, des hôpitaux, des prisons et des établissements de charité; le quatrième des impôts levés directement au nom du trésor, de la loterie, des poudres, de la Compagnie des Indes, etc.; le cinquième des manufactures, des péages, des pêches et en général du commerce; le sixième était intendant du trésor et avait la caisse de l'État sous sa surveillance[2].

1. *Mémoires de Luynes*, t. V, p. 88 : *le Pouvoir ministériel*, p. 542 (cité par M. de Luçay).
2. P. Boiteau, *État de la France en* 1789, chap. v, pages 128, 129.

V

LA BUREAUCRATIE.

La centralisation administrative, qui fut l'œuvre du conseil du roi, devait avoir pour conséquence le despotisme ministériel, et l'autorité absolue des bureaux. En supprimant toute initiative dans les individus, les corps et les compagnies du royaume, le conseil se chargea des détails immenses de l'administration, et assuma la responsabilité de toutes les affaires publiques. Cette responsabilité, la royauté était capable d'en supporter le fardeau sous le ministère de Richelieu, ou sous Louis XIV. Un premier ministre, un roi assidu aux séances des conseils, servaient de liens naturels entre les divers secrétaires d'État, et donnaient à la direction des affaires l'unité de vues indispensable. Cependant, dès le règne de Louis XIV, on se plaignait vivement de ne pouvoir faire parvenir la vérité au roi, grâce à la barrière élevée entre lui et la nation par les ministres. « Avec cette apparence de grandeur des rois asiatiques et de soulagement d'importunité, dit Saint-Simon, ils parvinrent à renfermer le roi de façon qu'il n'y eut plus moyen de l'aborder qu'en public, et qu'il fallut, grands et petits et gens de toutes les sortes, passer en tout et partout par les mains des ministres, qui par là devinrent les maîtres absolus de toutes les affaires, les grâces, les fortunes et peu à peu mirent tout sous leurs pieds[1]. » Tout n'était pas vain dans les réclamations et les avertissements de Fénelon et de Boulainvilliers; et les résultats de l'enquête officielle faite par les intendants pour le duc de Bourgogne en 1697 fournit des preuves non équivoques des mauvais effets

1. Saint-Simon, *Parallèle*, p. 218.

produits par la concentration exagérée de tous les pouvoirs entre les mêmes mains.

Les choses allèrent au pis sous Louis XV. Lui aussi, comme son aïeul, prétendit se passer de premier ministre; mais il se garda d'imiter son assiduité et son labeur quotidien. Il laissa la machine aller d'elle-même, et fut la cause déterminante de l'anarchie ministérielle dont son règne donna le spectacle. Mme de Tencin écrivait en 1741 au duc de Richelieu : « Chaque ministre est maître absolu de son département, et comme il n'y a point de réunion et que personne ne communique ni ce qu'il fait ni ce qu'il veut faire, il est physiquement impossible que l'État ne culbute. » D'Argenson constate la même absence d'unité et de direction. « Tout ce qui travaille avec le roi est également ministre et sans la moindre subordination de l'un à l'autre. S'ils s'accordent, c'est par hasard, et jamais le souverain ne les accorde. Le plus petit département est aussi indépendant dans son district que le plus grand. Chacun travaille à persuader au roi que sa gloire gît là dedans; que plus il éloigne les apparences de premier ministre, plus il est et sera grand. Cette jalousie du vizirat serait bonne à un prince qui gouvernerait, partagerait, imaginerait beaucoup par lui-même. Mais, à la place de ces réalités, c'est le vide qui règne[1]. »

Le ministère est une sorte de république où chaque ministre est maître de son département. Mais, dans ce département même, le ministre règne sans gouverner. Les affaires sont trop multiples, les détails trop minutieux pour que son contrôle ne demeure pas illusoire, et qu'il puisse porter également son attention sur toutes les parties de l'administration. Il laisse donc la besogne à ses bureaux, c'est-à-dire à ses commis. Les moindres affaires, qui exigent une solution immédiate sous peine de s'aggraver, restent de longs mois en souffrance. L'action du gouvernement est perpétuellement entravée par ces retards. Les ministres les plus actifs luttent en vain contre cette force d'inertie et de routine qui résiste à toutes

1. *Mémoires de d'Argenson* (août 1749), cité par le comte de Luçay, page 307.

les réformes. Non seulement le public, les particuliers, mais les corps de l'État et les ministres eux-mêmes finissent par souffrir de ce malaise. La cour des aides, dans ses remontrances de 1775, met le doigt sur la plaie. « Il s'est établi un nouveau genre de puissance intermédiaire entre les ministres et les autres sujets, qui n'est ni celle des commandants ni celle des intendants des provinces; c'est celle des commis, personnages absolument inconnus dans l'État, et qui cependant parlent et écrivent au nom des ministres, ont comme eux un pouvoir absolu, un pouvoir irrésistible, et sont même encore plus qu'eux à l'abri de toute recherche, parce qu'ils sont beaucoup moins connus. » Necker, qui s'est heurté à ces mêmes obstacles, dénonce en ces termes les dangers de la bureaucratie dans son mémoire au roi de 1778 :

« En retenant à Paris tous les fils de l'administration, il se trouve que c'est dans un lieu où l'on ne sait rien que par des rapports éloignés, où l'on ne croit qu'à ceux d'un seul homme, et où l'on n'a jamais le temps d'approfondir, et d'où l'on est obligé de diriger et de discuter toutes les parties d'exécution. » Le ministère avoue lui-même que les plus médiocres affaires exigent des formalités administratives et des délais infinis; mais il ajoute que ces formalités sont nécessaires, et persévère dans des errements qui font sa puissance.

« Vers la fin du dix-huitième siècle, écrit M. de Tocqueville, il ne s'établit pas un atelier de charité au fond d'une province éloignée, sans que le contrôleur général ne veuille en surveiller lui-même la dépense, en rédiger le règlement et en fixer le lieu. Crée-t-on des maisons de mendicité, il faut lui apprendre le nom des mendiants qui s'y présentent, lui dire précisément quand ils sortent et quand ils entrent... Pour arriver à tout diriger de Paris et à y tout savoir, il a fallu inventer mille moyens de contrôle. La masse des écritures est déjà énorme, et les lenteurs de la procédure administrative si grandes, que je n'ai jamais remarqué qu'il s'écoulât

1. Arrêt du conseil du 29 mars 1773.

moins d'un an avant qu'une paroisse pût obtenir de relever son clocher ou de réparer son presbytère, le plus souvent deux ou trois années se passent avant que la demande soit accordée[1]. »

Un tel état de choses devait amener une réaction nécessaire. Le gouvernement lui-même, gagné aux idées des économistes, essaya par l'institution des assemblées provinciales, de donner satisfaction aux initiatives privées, et de relâcher les ressorts trop tendus d'une centralisation excessive. Le remède était trop tardif; on ne fit que mettre la nation en goût d'une liberté plus grande; et les états généraux suivirent de près la convocation de ces assemblées de province.

1. De Tocqueville, *l'Ancien régime et la Révolution*, chap. VI.

CHAPITRE III

ADMINISTRATION PROVINCIALE

COMTES, BAILLIS, GOUVERNEURS, INTENDANTS.

La France a été administrée tour à tour par des comtes, par des baillis, par des gouverneurs et par des intendants, tous délégués du pouvoir royal, chargés de représenter le souverain dans les provinces et de veiller à l'exécution de ses volontés, instruments de centralisation et d'absolutisme. A la veille de la Révolution de 1789, rien n'avait complètement disparu de ces couches successives d'administrateurs qui s'étaient superposés dans le pays, sans se détruire. Il est vrai que des comtes et des ducs carolingiens le nom seul avait survécu; ce n'était plus qu'un titre, une dignité patrimoniale, signe de l'ancienne domination féodale sur la terre; mais par-delà même l'époque de la féodalité, il rappelait un service et un ministère public. Quant aux baillis, aux gouverneurs, aux intendants, ils subsistaient encore à la fois dans chaque province, comme les types de trois organisations administratives différentes. Mais de ces trois personnages, l'intendant seul exerce un pouvoir et une juridiction effectives; les deux autres n'en ont plus que l'apparence et l'illusion; ils représentent des formes de gouvernement vieillies et vides de toute réalité.

I

DUCS ET COMTES.

Les empereurs romains administraient la Gaule par l'intermédiaire de dix-sept comtes soumis à un vicaire impérial, révocables, et relevant, pour leurs attributions judiciaires et financières, des bureaux du palais installés à Rome. Les fonctions militaires, séparées des fonctions civiles, étaient confiées à un maître de la milice qui commandait aux légions et aux armées barbares cantonnées dans la province. Quand les fonctionnaires impériaux se replièrent de Rome sur Byzance, ce fut un des chefs militaires, le souverain d'une des nations armées que Rome avait à sa solde, qui s'empara du pouvoir vacant, et joignit avec les titres de patrice et de consul, l'autorité civile à l'autorité militaire. Les comtes et les ducs mérovingiens représentèrent exactement le pouvoir des souverains. Ils furent chargés de rendre la justice, entourés des rachimbourgs qui remplaçaient les assesseurs romains; ils recueillirent l'impôt, dont ils envoyaient le produit au fisc royal; ils commandaient le contingent militaire de leurs circonscriptions et le conduisaient au rendez-vous fixé par le prince avant chaque campagne. Ces comtes et ces ducs exerçaient l'autorité dont ils étaient revêtus, en vertu d'une délégation du prince et après avoir prêté le serment entre ses mains. Ils étaient révocables à la volonté de celui qui les nommait et responsables de leurs actes devant son tribunal. Mais si les formes extérieures de l'administration romaine avaient subsisté presque dans leur intégrité, il n'en était pas de même des règles et des précautions dont le gouvernement impérial avait entouré l'exercice de cette délégation, qui, pour ne pas devenir tyrannique, exigeait un contrôle et une subordination réels. Les comtes et

les ducs, ne recevant aucun traitement fixe et régulier, n'ayant pour entretenir leur luxe et les dépenses de leur administration, pour payer leurs agents, que les revenus aléatoires de quelque bénéfice royal, n'étant plus d'ailleurs retenus par la crainte du pouvoir central affaibli et réduit à l'impuissance, vécurent aux dépens des provinces. Il leur était facile de multiplier les procès, d'infliger de lourdes amendes, de susciter des désordres dont ils profitaient, d'exagérer les exigences de l'impôt, de s'imposer eux et leur suite chez les riches propriétaires, en vertu de leur droit de gîte, d'étendre et de restreindre au gré de leur fantaisie ou de leur intérêt les cas d'exemption du service militaire. Les hommes riches et influents des provinces, les évêques, les abbés cherchèrent par tous les moyens à se soustraire à cette tyrannie. Ils mirent sous la protection spéciale du souverain leurs personnes et leurs biens, et obtinrent en retour des chartes d'immunité qui les protégeaient contre l'arbitraire, les dispensaient de l'ingérence dans leurs terres des agents royaux, et les rendaient maîtres de la justice, de l'impôt, du contingent militaire de leur canton, sous condition de s'acquitter directement envers le roi. Ils devenaient ainsi des fonctionnaires extra-officiels, en dehors de la hiérarchie administrative. Tandis que les comtes, armés des droits du souverain, que leur donnaient leurs fonctions, tendaient à devenir de grands propriétaires dans les circonscriptions qu'ils gouvernaient, les grands laïques et ecclésiastiques usurpaient à leur tour les droits de souveraineté dans leurs domaines et tendaient à constituer des seigneuries féodales.

Les Carolingiens retardèrent d'un siècle le mouvement qui emportait la société vers la forme féodale[1]. Ils maintinrent les privilèges des immunitaires; ils conservèrent les comtes et les ducs; mais ils tinrent la main à l'exécution du contrat des uns et à l'obéissance des autres. Les comtes et les ducs furent nommés par le roi, et désignèrent, au-dessous d'eux,

1. Voy. notre chapitre I, *du Pouvoir royal* (2e partie).

leurs vicomtes, viguiers et centeniers ; mais tous furent surveillés de près par les *missi* royaux, sans cesse en tournée dans leurs *missatica*, obligés à la tenue de quatre assises par an, chargés de rapports détaillés au souverain sur la gestion et la conduite de chacun des agents. Ces *missi* choisis avec un soin particulier par Charlemagne parmi les conseillers du palais, tout pénétrés de l'esprit et des traditions du gouvernement, intéressés par la confiance du maître à l'ordre public et à la prospérité du royaume, furent les instruments dévoués d'une centralisation protectrice. Ils rattachèrent directement les provinces au palais. Ils empêchèrent les aliénations des domaines, les usurpations des grands sur les petits propriétaires, les violences des fonctionnaires et des particuliers. Ils entendaient les plaintes de tous, revisaient en appel les procès jugés par les comtes et les évêques, punissaient les agents négligents ou prévaricateurs. Si les rôles des tribunaux de comté restaient chargés d'affaires, ils s'installaient chez le comte et vivaient à ses dépens, jusqu'à ce que justice eût été rendue à tous; s'ils reconnaissaient le bien fondé des appels interjetés auprès d'eux par les justiciables, ils forçaient le comte à rembourser les profits de justice perçus par lui, qui revenaient de droit au fisc. C'est enfin de leurs rapports que dépendaient le maintien ou le rappel des fonctionnaires. Par eux le roi était à la fois et sans cesse présent dans toutes les parties de son royaume, et forçait chacun à s'acquitter fidèlement de ses devoirs envers le prince et l'État.

Mais la révolution retardée par Charlemagne reprit son cours, après la mort de l'empereur, avec une violence accrue par les obstacles mêmes qu'il lui avait opposés. Les guerres de succession qui remplissent tout le neuvième siècle, les invasions normandes, l'affaiblissement et l'appauvrissement du souverain, donnèrent prétexte aux bénéficiers de consacrer, par une possession longtemps continuée et bientôt définitive, l'aliénation du domaine, aux fonctionnaires de se perpétuer dans leurs offices et leurs honneurs. Les chefs militaires, comme les ducs d'Anjou, de Flandre, de France, établis par

les rois dans les provinces, comme jadis les *missi*, pour sauvegarder leurs droits et obtenir l'obéissance des sujets, s'émancipèrent de la subordination royale et devinrent les titulaires des grands fiefs. Ils furent les chefs féodaux des bénéficiers et se substituèrent au prince dans leurs relations avec ces anciens détenteurs des terres du fisc. Les assemblées de fonctionnaires du temps de Charlemagne se transformèrent en assemblées de grands vassaux laïques et ecclésiastiques qui parlèrent en maîtres aux souverains du dixième siècle et finirent par disposer de la couronne. C'est une assemblée de ce genre qui décerna le titre de roi à Hugues Capet, à l'extinction de la race directe de Charlemagne, après s'être essayée à cette usurpation par beaucoup d'autres du même genre.

II

PRÉVOTS, BAILLIS ET SÉNÉCHAUX.

Les rois capétiens ne pouvaient songer à confier l'autorité administrative dans leurs domaines aux comtes et aux ducs, qui s'étaient faits seigneurs dans leurs terres; ils la remirent à des fonctionnaires nouveaux, nommés *prévôts*, que l'on voit apparaître dès le règne de Robert, qui datent peut-être de Hugues Capet lui-même. Ces agents tiennent les assises du roi, sont chargés de l'exploitation de son domaine, publient son ban de guerre. Chaque fois qu'une ville, une place, un château fort vient, par héritage ou autrement, à tomber entre les mains du roi, il y installe un prévôt qui le représente, fait pénétrer le nom et l'autorité royale au cœur des domaines seigneuriaux et reçoit en appel les causes jugées par les seigneurs du ressort. Ce n'est pas que, pour les besoins de sa politique, le roi ne s'adresse souvent aux grands vassaux et que ceux-ci n'acceptent de seconder le souverain; mais il s'agit,

dans ce cas, de services demandés à titre d'amis ou d'alliés, non d'ordres communiqués par mandements royaux à des agents réguliers du pouvoir. Seuls les évêques et les abbés peuvent passer pour de véritables fonctionnaires du souverain. Le domaine royal proprement dit s'accroît du territoire ecclésiastique, où le roi touche les régales et influe sur les élections. En revanche les candidats du roi, une fois en possession des sièges abbatiaux et épiscopaux, gouvernent pour le roi, l'appellent dans leurs nécessités, et lui prêtent le concours constant de leurs richesses et de leurs milices.

L'extension du pouvoir royal se mesure à l'accroissement du nombre des prévôtés et des châtellenies du royaume. Mais quand, surtout après les annexions de Philippe Auguste, le domaine se fut agrandi au point de contenir soixante-sept prévôtés[1], les rois sentirent le besoin de simplifier l'administration et de rendre plus faciles les relations du gouvernement avec ses agents. Au-dessus des prévôts, ils instituèrent les baillis, c'est-à-dire des officiers « qui avaient le bail ou la tutelle des sujets ». Il importe de distinguer tout d'abord les grands baillis qui gouvernent des provinces entières avec l'autorité et les pouvoirs des anciens comtes, et les baillis subalternes qui prirent peu à peu la place des prévôts. Quant aux prévôts eux-mêmes, ils descendirent d'un degré dans la hiérarchie des fonctionnaires; et, au lieu de recevoir l'investiture du roi et de prêter serment entre ses mains, leur nomination et leur révocation dépendirent des baillis. Les premiers grands baillis furent ceux de Saint-Quentin, d'Amiens, de Sens, de Mâcon et de Saint-Pierre-le-Moustier. L'institution avait reçu sa forme définitive à l'époque où Philippe Auguste partit pour la croisade, puisque le testament de ce prince fixe l'ordre et les degrés des juridictions des prévôts et des baillis. Les juridictions de même rang que les bailliages reçurent à leur tête, dans les provinces du Midi, des sénéchaux.

Beaumanoir, au premier livre de ses *Coutumes*, énumère les

1. Voy. l'état de ces prévôtés dans Brussel, *Usage des fiefs*, t. I.

vertus qui sont nécessaires aux baillis. Elles sont au nombre de dix. La première, qui doit être « dame et maîtresse de toutes les autres, est la sapience ». La seconde, « si est qu'il doit très durement, de tout son cuer, aimer Dieu nostre père et nostre sauveur, et por l'amour de Dieu, sainte Église ». La troisième, « qu'il doit estre doz et débonère sans violence et sans rancune; non pas débonère envers les félons, n'envers les crueux, n'envers cix qui font les meffès, mais de ceux qui bien voelent et vers le commun peuple ». La quatrième, « qu'il soit souffrant et escoutant sans li couroucier, ni mouvoir de rien ». La cinquième, qu'il doit « être hardis et vigueureux sans nul parèce. Se il estoit couart il n'oserait courocier le rice homme qui avait à fère contre le povre ». La sixième est largesse : « Avarisse hébergiée en cuer de bailli est plus malvaise et plus périlleux qu'en autre gens ; car il convient au bailli avarissieux, pour rassasier son avarisse, fère et souffrir assez de coses qui sont contraires à son estat. » La septième, « qu'il obéisse au commandement de son seigneur en tous ses commandements, excepté les commandements par lesquels il pourrait perdre l'âme, s'il les fesait ». La huitième, « qu'il doit connaître le bien du mal, le droit du tort, les pires des meilleurs, les loiaux des triceurs, les bons des malvès et espécialement il se doit connaître, et si doit connaître les volontés et les manières de son seigneur et de cex de son conseil ». La neuvième, « qu'il ait en li substil engin et hastif de bien exploiter (les terres) et sans faire tort à autrui et de bien savoir compter ». La dixième vertu, sans laquelle « ne poent les autres rien valoir, car c'est celle qui enlumine toutes les autres, est apelée loyauté ».

Les premiers baillis et prévôts étaient loin de réaliser l'idéal de Beaumanoir. Les mêmes plaintes qui sous les Mérovingiens et les Carolingiens s'élevaient contre la tyrannie des comtes, retentissaient de toutes parts contre les nouveaux agents royaux. C'étaient surtout les gens d'Église, abbés et évêques, qui s'indignaient des violations des chartes d'immunités concédées jadis par les souverains, des enlèvements de serfs sur le do-

maine ecclésiastique, des procès sans nombre que multipliait à leurs dépens la cupidité des baillis. L'écho de ces lamentations se retrouve dans les ordonnances du treizième siècle, comme vit dans les *Capitulaires* le souvenir des oppressions des comtes. Ils profitaient de l'autorité publique que le roi avait remise en leurs mains pour arracher à l'intimidation des dons gratuits, pour acheter à bon compte des immeubles dont ils forçaient les propriétaires à se dessaisir, pour contracter de brillants mariages, pour emprunter des sommes dont les créanciers n'osaient réclamer l'intérêt ou le remboursement. Ils vivaient à discrétion dans les maisons religieuses, sous prétexte de faire respecter les droits du roi, ou de protéger les monastères contre les violences des barons; ils encourageaient les rapines des baillis inférieurs et prélevaient leur part dans les déprédations dont ils se rendaient coupables. Les incarcérations arbitraires, la menace d'une détention prolongée, et même de la question, étaient autant de prétextes à des extorsions qui faisaient maudire le nom des agents du roi. Les amendes, les confiscations, les surtaxes d'impôts, les frais des chevauchées sans cause nécessaire, tous les abus d'un pouvoir mal réglé et sans contrôle suffisant, épuisaient les sujets pour le plus grand profit des baillis et au détriment de l'autorité royale[1].

Les grandes ordonnances du treizième siècle régularisèrent les attributions des baillis et enfermèrent leur autorité dans de justes bornes. Le testament de Philippe Auguste nous retrace l'ébauche de l'organisation première. Les baillis devaient adjoindre aux prévôts quatre assesseurs, prud'hommes et de bonne renommée, « sans le conseil desquels aucune affaire de ville ne pouvait être traitée ». Eux-mêmes devaient assigner chaque mois une assise ou un jour « auquel chacun recevra promptement justice et le roi ses droits ». Ils tiendront registre des amendes adjugées au roi pour délits et crimes royaux. Tous les quatre mois, ils devront se rendre aux assises royales tenues, en l'absence du souverain, par la reine mère et l'arche-

1. Voy. *Ordonn. de décembre* 1254, art. 7, 8, 13, 14, 15, 20, 21, 22, 23, 24.

vêque de Reims; ils rendront fidèlement leurs comptes; ils répondront aux plaintes que leurs administrés auront élevées contre eux, et dénonceront eux-mêmes les prévarications et les violences dont leurs prévôts se seront rendus coupables. Le roi se réserve de châtier les baillis sur les accusations du tribunal royal, et les prévôts sur les accusations des baillis[1]. Saint Louis, dans la belle ordonnance de 1254, complétée par celle de 1256, acheva la réforme commencée. Les baillis et sénéchaux, avant d'entrer en charge, doivent prêter serment de rendre la justice sans distinction de personnes, suivant les coutumes et les usages de chaque pays[2], de conserver les droits du roi sans porter préjudice aux particuliers[3], de ne recevoir dans l'exercice de leur charge aucun présent, « si ce n'est de choses à boire et à manger, et dont la valeur n'excédera pas 10 sous en une semaine « et de ne faire à leur tour aucun présent à ceux du conseil du roi ou à leurs femmes, enfants et domestiques[4] », de ne pas emprunter à leurs administrés « au-delà de 20 livres, qu'ils rendront dans les deux mois, quand même le créancier voudrait attendre[5] », de n'acheter aucun immeuble dans leur bailliage, sous peine de nullité et de confiscation, de ne prendre de filles en mariage, pour eux, leurs parents ou domestiques, pendant l'exercice de leur charge[6], de ne pas abuser de leur autorité pour léser les intérêts des particuliers, par des amendes, confiscations, incarcérations arbitraires. Pour prévenir ces violences, « les baillis supérieurs ou subalternes seront obligés, après que leurs fonctions auront expiré, de rester cinquante jours pour se défendre contre les plaintes qui seront faites contre eux[7] ». La plupart de ces prescriptions étaient empruntées textuellement aux codes romains, déjà familiers aux juristes du douzième siècle;

1. *Ord. de* 1190, art. 1, 2, 3, 4, 6, 7 (Isambert), t. I, p. 177.
2. *Ord. de* 1254 (Isambert, t. I, p. 264), art. 2.
3. Art. 3.
4. Art. 4, 6.
5. Art. 5.
6. Art. 13, 14.
7. Art. 31.

lieu la relation desdits sénéchaux et baillis sur les causes et tous les faits qui nous touchent et peuvent toucher. » Aussitôt les affaires concernant chacun des baillis ouïes et jugées, ils devront retourner au lieu ordinaire de leur résidence[1].

Le roi Charles VIII, par son ordonnance de 1493, acheva la réforme en abolissant la vénalité des prévôtés et vigueries. Il sépara la ferme des droits et profits domaniaux d'avec l'office de juges. « Ces droits dépendants des prévôtés furent baillés à ferme, et quant à la charge de juge, il y fut pourvu en titre d'office de personnage capable, par élection des praticiens du siège, auquel seraient attribués gages suffisants qui seraient pris sur cette ferme, de sorte que les prévôtés ne furent plus confiées à garde mais en office, et ceux auxquels elles furent conférées s'appelèrent prévôts et non plus gardes de prévôtés, comme ils faisaient lorsque le domaine faisait partie d'icelles[2]. » En plusieurs provinces on continua à désigner sous le nom de prévôts les fermiers des péages et autres droits domaniaux. En Normandie, les vicomtes, qui étaient officiers de même rang que les prévôts, restèrent en possession du greffe et des autres profits de justice.

Les baillis, comme autrefois les comtes et les ducs, étaient investis de la délégation complète de l'autorité royale. Ils étaient à la fois officiers d'armes, de justice et de finances. Mais, de même que le conseil du roi, dont ils étaient l'expression et l'émanation, fut obligé par la force des choses de se scinder en sections chargées d'attributions différentes, les offices de bailliage se démembrèrent aussi peu à peu. Les Capétiens se montrèrent à l'égard de leurs baillis plus prudents que ne l'avaient été leurs prédécesseurs à l'égard des comtes. Le péril eût été le même, surtout après que l'ordonnance de Louis XI en 1467 eut rendu les offices perpétuels, sinon dans les trois cas de mort, de forfaiture et de résignation. Les baillis, assurés de la possession viagère de leur charge, tendirent à la rendre héréditaire. Ils en furent empêchés par le par-

1. *Ord. de déc.* 1320, art. 3 et 4.
2. Loyseau, *des Offices*, liv. III, chap. I.

lement, qui représenta vivement aux rois l'inconvénient que cette hérédité ferait courir à la monarchie. Mais il fut plus sûrement encore pourvu à la sauvegarde de l'autorité royale, que la faiblesse du prince pouvait compromettre, par la diminution de l'importance des baillis, réduits, à la fin du seizième siècle, à n'être plus que des personnages honorifiques.

On leur retrancha d'abord la recette des droits royaux, pour lesquels ils devaient rendre compte au moins trois fois l'an, sous Philippe le Bel; on délégua à leur place pour le fait des finances des receveurs du domaine dès le règne de Philippe V, et plus tard les élus institués par les états de 1355 et maintenus par Charles V se trouvèrent chargés de toute la gestion financière dévolue d'abord aux baillis.

Comme les baillis, fort occupés de l'exercice de la justice, qui était proprement leur attribution spéciale, ne pouvaient que difficilement en cas de guerre défendre les places et se charger de la sûreté de la province, les rois envoyèrent des gentilshommes dans les villes pour commander les hommes d'armes; on les appela capitaines et gouverneurs. Ils finirent par remplacer complètement le bailli en ce qui concernait la défense du pays, et reçurent directement les ordres du roi.

Les baillis et sénéchaux protestèrent en vain contre ces empiètements nouveaux. « Reconnaissant que ces états de capitaines et gouverneurs étaient démembrés de leurs offices, et que c'étaient eux-mêmes qui étaient les vrais et naturels gouverneurs de leurs provinces, pour tâcher d'éviter qu'on en mît d'autres qu'eux, ils se sont qualifiés et se qualifient encore à présent baillifs capitaines et gouverneurs. Même aucuns, comme ceux de Péronne, Boulogne, Montdidier, Troye, Narbonne et Bayonne, ont quitté tout à fait le nom de baillifs et se sont intitulés gouverneurs. Ce qui néanmoins n'a pas empêché qu'il n'y ait enfin eu partout des gouverneurs outre des baillis[1]. »

Quant au fait de justice, les baillis à l'origine avaient jugé

1. Loyseau, *des Offices*, liv. IV, chap. IV.

en dernier ressort. Il n'y avait de recours contre un déni de justice de leur part ou contre un faux jugement que la plainte au roi. Le parlement, devenu cour souveraine et le premier tribunal du royaume, transforma cette faculté de plaintes en droit d'appellation et enleva ainsi le dernier ressort aux baillis et sénéchaux. Ce fut la première atteinte portée à leurs prérogatives judiciaires. Ils avaient été autorisés, en raison de la multiplicité des affaires portées devant eux, à se faire assister de lieutenants, qu'ils instituaient à leur fantaisie, sans toutefois pouvoir se reposer sur eux des décisions à prendre, ni cesser de résider continuellement et en personne dans leurs bailliages [1]. Ils gardèrent ce droit de commettre leurs lieutenants jusqu'au règne de François Ier, qui érigea en charges ces offices vénaux, et de les destituer jusqu'à l'ordonnance de Louis XII en 1495, qui réserva à la royauté la faculté d'apprécier les motifs de la révocation [2].

Le roi François Ier, autant pour diminuer l'importance des fonctions de bailli que pour subvenir aux nécessités du trésor, institua en titre d'office auprès d'eux des lieutenants civils et criminels de robe longue, qui peu à peu accaparèrent toute l'administration de la justice. Cette dépossession fut confirmée définitivement par la célèbre ordonnance d'Orléans (1560). Les députés aux états demandèrent « que le bailli investi de la force plutôt que de l'administration de la justice, fût un gentilhomme choisi parmi les officiers exercés en l'état des armes et que le fait de la justice lui fût interdit ». Cependant, bien que l'ordonnance de 1560 leur eût enlevé toute participation à l'exercice de la justice, on ne laissa pas de considérer les baillis comme les premiers magistrats du bailliage. Ils restèrent juges titulaires et honoraires et les sentences et commissions continuèrent à se donner sous leur nom [3]. En réalité ils n'avaient plus « que le droit de simple séance à l'au-

1. *Ord. d'oct.* 1318, art. 8.
2. Art. 47.
3. Loyseau, *des Offices*, liv. I, chap. VI.

dience sans mot dire comme statues »[1]. Pour occuper leur désœuvrement et donner prétexte à leur conservation, on leur prescrivit les tournées annuelles dans leur ressort et les chevauchées, qui avaient été le premier devoir de leur charge, lors de l'institution. Ils surveillaient les juges inférieurs, prêtaient le secours de la force à l'exécution des sentences et faisaient au chancelier des rapports sur chacune de leurs tournées.

Dans la pratique et dans la suite des temps, ces attributions mêmes se réduisirent encore. Le titre de bailli fut purement honorifique. Ce personnage ne fut plus que le chef nominal de la noblesse du bailliage, chargé de la convocation du ban et de l'arrière-ban, quand le péril national commandait d'avoir recours à cette suprême ressource. L'institution et le développement des armées permanentes épargnèrent aux rois l'embarras de cette levée en masse de la noblesse. Le dernier appel de 1697, et l'inanité des résultats obtenus, réduisirent à rien les fonctions de bailli. Le nom même de leurs circonscriptions ne répondait plus à aucune réalité administrative, le royaume étant désormais divisé par provinces et par généralités, lorsque la convocation des états généraux de 1789, en réveillant le souvenir de l'ancien cérémonial, imposa une dernière fois le bailliage comme circonscription électorale.

III

GOUVERNEURS.

Les besoins de la défense nationale donnèrent naissance à l'institution des gouverneurs de villes et de provinces. Du Haillan remarque que le premier gouverneur fut le duc d'Anjou, frère du roi Charles V, envoyé par lui dans la province de

1. Loyseau, *des Offices*, liv. IV, chap. IV.

Languedoc. L'essai ne fut pas heureux; les exactions du duc d'Anjou obligèrent le roi à le révoquer et à ne pas renouveler une si dangereuse expérience. On se contenta, quand des troubles s'élevaient en une province, de pourvoir un capitaine d'une commission spéciale et provisoire, qui finissait avec le danger même auquel la royauté avait dû parer. La répression des troubles et des émeutes revenait de droit aux baillis. Mais ceux-ci, occupés au fait de la justice et déshabitués de l'exercice des armes, ne présentaient pas aux souverains les garanties de capacité désirables pour l'exécution de mesures extraordinaires. Les capitaines institués par le roi dans les villes fortes et dans les châteaux précédèrent donc les gouverneurs de province, investis de pouvoirs militaires plus étendus. Ceux-ci datent de François Ier, qui au fort de sa lutte contre Charles-Quint, créa douze lieutenants généraux dans les provinces frontières. Dans l'esprit de ce prince, cette mesure était essentiellement transitoire, et devait durer autant que le péril public qui l'avait fait naître. C'est à la faveur des guerres de religion que s'enracina cette institution et que des gouverneurs de provinces, ayant sous eux des gouverneurs de villes et des capitaines, se répandirent sur tout le territoire. Voici ce que dit Du Tillet au sujet des origines des gouverneurs [1].

« Il ne voulait y avoir gouverneurs ou lieutenants du roy qu'ès provinces limitrophes, pour veiller sur les ennemis voisins et garder les frontières en bon état et défense. En celles qui n'étaient limitrophes, les officiers ordinaires suffisaient. Et pour ce qu'en aucunes avaient été mis des gouverneurs, le roi François Ier les révoqua, le 6 may 1545, ne laissant que le seul gouverneur de Paris, plus pour l'honneur de la ville que par nécessité. Depuis ont été institués d'autres gouverneurs ès provinces non limitrophes, et est apparu par la division de religion ou prétexte d'icelle que cela était nécessaire, puisqu'en temps de division toutes provinces sont limitrophes, la guerre intestine étant la plus dangereuse et dom-

1. Du Tillet, *Recueil des rois de France leur couronne et maison*, chap. *des Gouverneurs*.

mageable, comme chacun sçait et voit. Quand Dieu sera appaisé à la France, et que la paix et union sera retournée, la révocation en sera nécessaire. »

Les états de Blois, frappés, comme l'avait été François Ier, des périls courus par la royauté et des inconvénients supportés par les sujets, par la conservation de ces chefs de guerre, maintenus en pleine paix, en prononcèrent la révocation. Mais les guerres suscitées par la Ligue les firent renaître. « A présent, dit Loyseau, il n'y a si petite ville, même de celles des seigneurs, où il n'y ait un gouverneur particulier, dépendant du gouverneur de la province. Même les gouverneurs des villes établissent de leur propre authorité des capitaines aux châteaux et places fortes de leurs territoires, qui dépendent d'eux, de sorte qu'il y a tantôt autant de degrés de gouvernements que de justices; et pour les distinguer, on leur a donné des noms divers, appelant ceux des provinces lieutenants du roy, ceux des villes gouverneurs particuliers, et ceux des châteaux capitaines[1]. » Les rois, impuissants désormais à se faire obéir par ces gouverneurs et redoutant de leur part des velléités d'indépendance, loin de restreindre leur nombre, n'eurent plus d'autres ressources que de les multiplier, d'en établir dans les circonscriptions des bailliages, et d'en placer même plusieurs dans les villes, espérant que leur nombre même serait un obstacle à leur entente, qu'ils se contrôleraient et se contrecarreraient les uns les autres, pour le plus grand profit de l'autorité royale. « Mais quand la guerre arrive, ajoute le jurisconsulte cité plus haut, Dieu sçait comment tous ces gens-là font valoir le métier, aux dépens du pauvre peuple qu'ils traitent à discrétion, ayant la force en main, et étant exempts des oppositions et appellations de la justice ordinaire; même se prétendant exempts des recherches d'icelle. »

Ces gouverneurs ne sont qu'en commissions et non en titre d'office. Le roi est toujours maître, si du moins il le peut, de

1. Loyseau, *des Offices*, liv. IV, chap. IV.

les révoquer et de les obliger à résigner leur commandement. Ils ne peuvent entreprendre sur le fait de la justice et des finances. « Mais pour ce que la force qu'ils ont en main les enhardit bien souvent à faire le contraire, les parlements, lorsqu'ils reçoivent les gouverneurs de province ou qu'ils vérifient leurs pouvoirs, leur font jurer qu'ils n'entreprendront rien sur la justice. Il y a aussi plusieurs ordonnances qui leur en font défense, à sçavoir, celle de Louis XII de l'an 1498, article 7, celle de Moulins, article 22, celle de Blois, article 274; et les mêmes ordonnances leur défendent aussi de toucher aux finances du roy, ni de faire levée de deniers sur le peuple, à peine de confiscation de corps et de biens[1] ». Les jurisconsultes définissent leurs pouvoirs par la formule usitée à Rome : *merum imperium, semota omni jurisdictione.* Ils ne sont pas considérés comme officiers proprement dits; ils ne touchent pas de gages des receveurs ordinaires du roi, mais seulement des appointements, qui équivalent à une solde militaire et qui leur sont délivrés par le trésorier des guerres ou de l'épargne. Leurs charges « n'entrent pas aux parties casuelles et ne sont point résignables, non plus que les commissions »[2].

Les troubles de la Ligue donnèrent toute licence aux gouverneurs de s'établir si solidement dans leurs provinces, qu'ils ne tardèrent pas à s'en considérer comme les seigneurs, et à regarder leurs charges comme une propriété. Une véritable féodalité militaire tendait à se constituer de nouveau en France à la fin du seizième siècle. Ces gouverneurs, recrutés dans les rangs de la haute aristocratie, puissants par leurs alliances et leurs parentés, visaient à transmettre à leurs enfants leurs honneurs et leur gouvernement comme un patrimoine. Ils s'indignaient, comme d'un attentat à leurs droits, que les rois eussent la prétention de leur retirer leur pouvoir ou de les empêcher de le léguer en héritage à leur famille. « Les gouverneurs, dit Palma Cayet, sont tels aujourd'hui, que le meil-

1 Loyseau, *des Offices*, liv. IV, chap. IV.
2. Loyseau, *ibidem*.

leur et le plus sage d'entre eux, n'estime rien plus à lui que son gouvernement. » Ils marchandèrent chèrement à Henri IV leur fidélité; il fallut que le Béarnais, après avoir conquis son royaume sur la Ligue et les Espagnols, le reconquît en détail sur la cupidité de ces nouveaux grands feudataires. Il lui en coûta, pour recouvrer la Normandie, 1 200 000 livres payées au gouverneur Villars-Brancas, plus 600 000 livres de pension et le revenu de six abbayes; pour arracher la Champagne au duc de Guise, plus de 400 000 écus, sans compter la décharge de ses dettes au trésor, qui montaient à plus d'un million. Il en fut ainsi des autres. Encore essayèrent-ils de stipuler l'hérédité de leurs charges en faveur de leurs descendants; « M. de Montpensier, raconte Sully, en suppliant le roy de prendre en bonne part ce qu'il lui proposerait, lui dit que ce n'était pas chose qui n'eût autrefois été pratiquée et dont les rois ne se fussent bien prévalus, laquelle consistait seulement à trouver bon que ceux qui avaient des gouvernements par commission les pussent posséder en propriété en les reconnaissant de la couronne par simple hommage lige[1]. »

Le péril était si grand, que tous les écrivains de la fin du seizième siècle poussent le cri d'alarme. Il semble que le souvenir de toutes les oppressions passées, des misères engendrées par la féodalité, se réveille et fasse trembler la France nouvelle. « Ayant goûté la douceur et la commodité de ce gouvernement presque absolu, Dieu sçait s'il leur est possible de se soumettre tout à fait à leur prince! Ce que tant s'en faut qu'ils fassent pendant leur vie, qu'après leur mort leurs enfants prennent à injure, si le gouvernement est conféré à un autre, ne se réputant pas gouverneurs, mais seigneurs, même aspireraient volontiers à se faire seigneurs absolus. Et de fait ils se liguent et associent les uns avec les autres, pour se maintenir, disent-ils, mais c'est contre leur prince, de même que peuvent faire des seigneurs souverains, en faisant des alliances, pour se conserver contre des princes étrangers. »

1. Sully, *Sages et royales œconomies d'État*, chap. LXVI.

« Qu'on prenne garde à tous les hazards qui menacent la France! Il n'y en a point de plus grand que celuy-ci! La France est si bien fournie et de belle noblesse et de bons soldats qu'elle n'a point sujet de craindre l'ennemy étranger, tant qu'elle sera unie en soy-même; elle ne peut périr que par ses propres forces. Mais y arrivant une guerre civile, sous un prince mineur ou autrement faible, le désordre et les entreprises tyranniques des gouverneurs sont suffisants pour la ruiner, du moins pour la cantonner, comme déjà par le même moyen l'Italie, puis l'Allemagne a été cantonnée et réduite en petits États tels qu'on les voit à présent[1]. »

Le mal fut conjuré par l'énergie et l'habileté d'Henri IV. Il imposa aux gouverneurs de province des lieutenants de son choix, dévoués à son service, « plutôt des contretenants que des lieutenants », tout prêts à brider l'humeur d'indépendance et de rébellion de leurs supérieurs hiérarchiques; il se réserva la nomination des gouverneurs des villes et des capitaines de places fortes, jusqu'alors laissée le plus souvent au bon plaisir des gouverneurs. Enfin il leur inspira une crainte salutaire, par l'utile et terrible châtiment qu'il tira du maréchal de Biron, gouverneur de Bourgogne, pour avoir comploté le démembrement de la France avec le duc de Savoie et le roi d'Espagne.

Mais c'était à Richelieu qu'il était réservé de frapper les coups décisifs sur les gouverneurs, et de les réduire à néant. Quand il arriva aux affaires après une régence humiliée et le règne de favoris incapables, les grands avaient repris toute leur audace; « les plus puissants gouverneurs des provinces se conduisaient comme s'ils eussent été souverains en leurs charges[2] ». Condé refusait d'admettre une garnison royale au Château-Trompette dans sa ville de Bordeaux. Richelieu, décidé à faire obéir partout l'autorité royale, ne recula devant aucune extrémité pour détruire cet esprit de faction, qui pactisait tantôt avec les rébellions des huguenots, tantôt avec l'hostilité de

1. Loyseau, *des Offices*, liv. IV, ch. IV.
2. Richelieu, *Testament politique*, chap. I.

l'Angleterre et de l'Espagne, tantôt avec les intrigues de Gaston, frère du roi. A la tête des dix-neuf principaux gouvernements se trouvaient les principaux chefs de l'aristocratie, les noms les plus titrés de la vieille France, ambitieux de reconstituer la féodalité à leur profit, et de joindre à l'illustration qu'ils tiraient de leur race les pouvoirs discrétionnaires qu'ils tenaient de leur commission royale. Le duc de Vendôme, fils d'Henri IV, occupait la Bretagne, où le rendait déjà redoutable son alliance avec les Mercœur; le prince de Guéménée, qui avait pour cliente toute la petite noblesse de l'Ouest vendéen, gouvernait le Maine. La reine douairière possédait l'Anjou par où elle donnait la main aux Vendômes et au duc d'Épernon, gouverneur du Limousin et de l'Angoumois. Le Poitou protestant appartenait au duc de Rohan, qui songeait à faire de la Rochelle une nouvelle Amsterdam. Le duc de Longueville, en Normandie, pouvait affamer Paris. La maison de Guise, mal guérie des ambitions qu'avait favorisées la Ligue, tenait la Provence par le duc de Guise, l'Auvergne par le duc de Chevreuse, la Guyenne par le duc de Mayenne. Le danger était à peine moindre de la part des autres gouverneurs. Les Montmorency se continuaient de père en fils dans le gouvernement du Languedoc. De ces dix-neuf grands personnages, il en restait à la mort de Richelieu[1], quatre en tout qui eussent réussi à se maintenir. Le duc de Vendôme avait été jeté en prison, le duc de Guise forcé de s'exiler en Italie; l'un et l'autre remplacés par des hommes de main, compromis vis-à-vis de la noblesse par leur fidélité sans scrupule au souverain, Thémines qui avait arrêté Condé, Vitry qui avait tué Concini. La grande conspiration, qui eut pour épilogue la journée des Dupes, fournit au cardinal l'occasion de faire place nette dans la plupart des gouvernements. Le duc de Bellegarde fut privé de la Bourgogne « et, par conséquent, des clefs des portes qu'il avait ouvertes à Monsieur, pour le faire sortir du

1. Voy. Richelieu, *Testament politique*, chap. I : *Succincte narration*. — Caillet, *de l'Administration en France sous le cardinal de Richelieu*, chap. III : *des Gouverneurs des provinces*.

royaume »; le duc d'Elbeuf quitta le gouvernement de Picardie : le duc de Montmorency, le dernier descendant « des premiers barons chrétiens », gouverneur héréditaire du Languedoc, paya de sa tête sa rébellion. La reine mère mourut en exil à Bruxelles. Le vieux duc d'Épernon, qui avait fait Marie de Médicis régente, fut forcé, malgré ses quatre-vingts ans, d'humilier sa fierté et de faire amende honorable publiquement à l'homme du cardinal, l'archevêque de Bordeaux, Sourdis, qu'il avait insulté et bourré de coups. Le violent maréchal de Vitry, qui s'était échappé en voies de fait du même genre contre le même archevêque, fut enfermé à la Bastille jusqu'en 1643, après avoir reçu la lettre suivante : « Monsieur, il est si peu croyable qu'un homme de votre profession ait voulu offenser une personne de la qualité et de la condition de Mgr l'archevêque de Bordeaux, comme on dit que vous avez fait, que si je vous avais vu commettre cette faute actuellement, je ne me le pourrais persuader. Si ce malheur vous est arrivé, il n'y a sorte de voie par laquelle vous ne deviez tâcher de vous en purger. Vous ne sauriez trouver aucun qui puisse excuser une telle action, quelque bonne volonté qu'il ait pour vous; j'en suis plus affligé que je ne saurais le dire, et pour la personne de Mgr de Bordeaux que j'affectionne particulièrement, et pour la vôtre de qui je suis le très affectionné serviteur. Le cardinal de Richelieu[1]. »

Mieux encore que par ces exécutions, le cardinal devait ruiner l'autorité des gouverneurs par l'établissement dans toutes les généralités des intendants de justice, police et finances, qui devaient être les aveugles instruments du pouvoir royal, contre les gouverneurs, les parlements, les trésoriers généraux, c'est-à-dire contre tous ceux qui se flattaient de conserver encore une existence indépendante en dehors de la royauté. Richelieu fit mieux que de révoquer les gouverneurs en temps de paix pour renouveler leurs commissions en temps de guerre, ainsi que le conseillaient, au temps de la Ligue,

1. Cité par Caillet, d'après la *Correspondance* de H. d'Escoubleau de Sourdis, publiée par Eugène Süe.

du Tillet et Loyseau. Il paralysa complètement leur action et rendit vaines leurs velléités de rébellion, en détachant de leurs attributions, comme on avait fait pour les grands baillis, celles qui pouvaient être menaçantes pour la paix publique et l'autorité monarchique. On comprend l'indifférence presque dédaigneuse avec laquelle Richelieu, dans son testament, traite la question des gouverneurs, après les avoir montrés si dangereux au début de l'ouvrage[1]. Peu importe, soutient-il, qu'ils soient triennaux ou bien perpétuels selon l'usage. « Les gouvernements en France sont presque tous si peu utiles, que si on les donne à des personnes qui les souhaitent plus pour l'honneur et pour la commodité de leur voisinage que pour autre considération, il s'en trouve peu qui puissent supporter la dépense ; et il n'y a pas dans la province assez de gens pour faire les changements qu'il faudra faire, si les emplois sont rendus triennaux.... Ces charges ne sont pas assez puissantes pour donner assez d'autorité pour s'en rendre les maîtres. »

Richelieu ne prévoyait ni la régence d'Anne d'Autriche et sa faiblesse pour ses anciens compagnons de disgrâce, ni la furieuse réaction contre le pouvoir absolu, dont sa mort et celle du roi furent le signal. Le parlement essaya de diriger la révolution contre le cardinal Mazarin qui tentait de continuer Richelieu, mais il fut obligé de faire appel à l'aristocratie pour donner à ses prétentions l'appui de la force. Le péril fut extrême, surtout quand, les intendants supprimés, Mazarin exilé à Brühl, Condé resta maître de Paris et de la cour. Il tenait de son père, par succession, le gouvernement de Bourgogne ; son beau-frère, le duc de Longueville, avait la Normandie ; sa femme soulevait la ville de Bordeaux ; il demandait impérieusement et avait l'espérance d'obtenir de la reine la Provence pour son frère de Conti, et pour lui-même le Languedoc et la Guyenne. Mazarin s'effrayait de cette insatiable cupidité, il démêlait l'espérance que caressait Condé de renouveler l'expérience du duc

1. Richelieu, *Testament politique*, chap. v, sect. 3.

de Guise et de changer à son profit la ligne de succession au trône. Il écrivait des terres de l'électeur de Cologne des lettres désespérées à Anne d'Autriche : « Tout, disait-il, plutôt que de céder sur ces conditions; s'il les obtient, il n'y a plus qu'à le mener à Reims. » La royauté fut sauvée par les habiles négociations du cardinal et par le dévouement de Turenne, dont les victoires forcèrent Condé à se réfugier en Espagne et à entrer en révolte ouverte contre son souverain.

Louis XIV devait achever l'œuvre de Richelieu. Il n'oublia jamais la Fronde, et ne pardonna ni à Condé ni aux gouverneurs les dangers qu'ils avaient fait courir à son trône. Les intendants furent rétablis, plus puissants et plus absolus que Richelieu ne les avait faits. Même en matière militaire, les gouverneurs furent sans cesse surveillés et contrecarrés avec une défiance jalouse. On ne leur laissa ni le maniement des fonds nécessaires à la solde des soldats ni le choix des troupes casernées dans les garnisons de province. « Je leur ôtai, écrit Louis XIV, les fonds des contributions qu'on leur avait abandonnés durant la guerre, sous prétexte de pourvoir à la sûreté de leurs places et de les tenir en bon état; mais qui, allant à des sommes immenses pour des particuliers, les rendaient tout-puissants et trop absolus. Je renouvelai insensiblement et peu à peu toutes les garnisons, ne souffrant plus qu'elles fussent composées comme auparavant de troupes qui étaient dans leur dépendance, mais d'autres, au contraire, qui ne connaissaient que moi; et ce que l'on n'eût osé penser ni proposer quelques mois auparavant s'exécuta sans peine et sans bruit, chacun attendant de moi, et recevant en effet des récompenses plus légitimes en faisant son devoir[1] » Louvois et les intendants se chargèrent peu à peu de tout ce qui concernait l'armée. Les moindres charges de cavalerie et d'infanterie furent à la nomination royale « ce que, dit le roi, mes prédécesseurs n'avaient jamais fait, s'étant fiés de tous temps sur les grands officiers, à qui cette fonction était demeurée comme une dépendance

1. *Mémoires de Louis XIV* (éd. Dreyss), t. II, p.

leur dignité[1] ». Chaque fois que des troupes changeaient de quartiers et de garnisons, des commissaires spéciaux, à défaut des intendants, présidaient à ces mouvements[2]. Sans cesse et à l'improviste, des inspecteurs ou des gentilshommes délégués partaient des bureaux de la guerre « pour tenir et les capitaines et les commissaires dans une continuelle obligation de faire leur devoir[3] ». La correspondance de Colbert avec les intendants montre à quel point le ministre et ses subordonnés, sous prétexte d'assurer le service des approvisionnements et des étapes, empiéta sur ce qui restait aux gouverneurs de leurs anciennes attributions et à quel néant ils étaient réduits, n'étant même pas consultés sur les matières qui paraissaient le plus de leur état.

Ainsi se trouvent de tous points justifiées les amères réflexions de Saint-Simon sur l'abaissement des grands seigneurs restés en possession du gouvernement des provinces : « Indignés de se trouver sans cesse compromis avec les intendants pour les fonctions de leurs charges et leur considération personnelle, et dans ces débats en avoir presque toujours le dessous, ils s'accoutumèrent à n'aller plus dans leurs gouvernements; d'où peu à peu il arriva qu'ils perdirent le droit d'y aller quand ils voulurent et de ne le pouvoir plus sans la permission du roy, qu'il se mit à ne presque plus accorder. Ainsi les gouvernements devinrent de vains titres sans pouvoir et sans fonctions, dont il ne resta aux gouverneurs que les appointements. A plus forte raison en fut-il de même des lieutenants généraux des provinces; et ceux-cy anéantis jusques à être ignorés[4]. »

Mme de Sévigné, parlant du duc de Chaulnes, gouverneur de Bretagne, fait cette réflexion que les gouverneurs n'ont plus qu'un grand rôle de parade et de comédie[5]. De leur ancien

1. *Mémoires de Louis XIV* (éd. Dreyss), t. II, p. 119.
2. *Ibid.*, t. I, p. 245.
3. *Ibid.*, t. I, p. 240.
4. Saint-Simon, *Parallèle des trois rois* (éd. Faugère), p 286.
5. Lettre du 6 novembre 1689.

état, il ne leur restait plus que le décor et la représentation. Ils étaient réduits, quand le roi ne les retenait pas à la cour loin de leurs provinces, à transmettre les ordres des ministres à l'administration militaire, et dans les pays d'états à présider au nom du roi les assemblées. Ils n'avaient donc rien à envier aux grands baillis, qu'ils avaient dépouillés d'une part de leurs attributions, victimes comme eux de la défiance de la monarchie absolue pour tout ce qui rappelait l'ancienne indépendance de l'aristocratie nobiliaire.

Ces sinécures sont cependant jusqu'en 1789 recherchées avidement par les grandes familles; elles sont même multipliées au dix-huitième siècle pour soutenir l'existence et entretenir le luxe des courtisans héritiers d'un nom illustre. On comptait, à la veille de la Révolution, quarante gouvernements en France, dont huit petits, sans compter les gouvernements particuliers et les lieutenances, dont on peut voir la liste dans l'*Almanach royal*. Les appointements étaient exorbitants; on doit les regarder moins comme des traitements que comme des pensions et des faveurs résultant des grâces particulières du roi. Le gouvernement du Languedoc vaut à son titulaire 160 000 livres par an; et ses trois lieutenants généraux touchent chacun 16 000 livres. Le petit gouvernement de la ville du Havre rapporte 35 000 livres. Il en est de même des autres. Si la noblesse a été privée de toute autorité effective, si aux titres brillants dont on revêt l'inanité de ses fonctions ne répond plus aucun emploi utile, elle a gardé du moins ses privilèges, et l'État rétribue son inactivité comme il ne rétribua jamais ses services.

IV

INTENDANTS.

On donne généralement Richelieu comme le véritable créateur des intendants, magistrats armés de pouvoirs discrétionnaires pour faire exécuter dans les provinces les ordres du roi et de son conseil, et par qui réussit à s'établir en France la centralisation administrative et le pouvoir absolu. On a essayé de préciser la date de leur institution; on s'accorde généralement à la fixer de 1631 à 1637, époque à laquelle Richelieu dispose en maître de l'État, après la journée des Dupes, et s'apprête à entamer contre la maison d'Autriche la lutte glorieuse que Mazarin et Louis XIV devaient terminer. Richelieu n'a pas créé les intendants, il n'a pas innové le principe de leur institution; il l'a reçue de ses prédécesseurs, il n'a fait que perfectionner cet instrument de gouvernement, en régulariser et en généraliser l'usage[1].

De tous temps les souverains se préoccupèrent de surveiller leurs agents dans les provinces, de contrôler leur administration, de recueillir les plaintes et les réclamations de leurs sujets, de tenir la main à l'exécution de leurs édits et ordonnances. Telle fut l'origine de l'institution des *missi dominici*, antérieurs à Charlemagne et qui survécurent à son règne; des *maîtres enquesteurs* que saint Louis envoyait dans ses provinces en tournées ou chevauchées pour lui faire leurs rapports sur la gestion de ses baillis et prévôts; des *commis-*

1. Voy. surtout Caillet, *de l'Administration en France sous le ministère du cardinal de Richelieu*, et Hanotaux, *les Premiers intendants de justice* (articles publiés dans la *Revue historique* de mai 1882 à janvier 1883). Nous empruntons à ces deux ouvrages la plupart des textes que nous citons sur la question d'origine.

saires départis que nous trouvons à la fin du règne de François Ier et sous Henri II, choisis parmi les maîtres de requêtes de l'hôtel, et qui, dit l'ordonnance d'Orléans, « pourront recevoir les plaintes de toutes personnes et les inscrire dans leurs procès-verbaux ». Tous sont des agents supérieurs royaux investis de commissions temporaires, munis d'instructions spéciales, pénétrés de l'esprit qui domine dans le conseil, et qui servent de lien entre ce conseil qui décide et l'administration qui obéit.

Les intendants participent des uns et des autres, sans toutefois leur ressembler tout à fait. Les chevauchées des maîtres de requêtes, dont l'inquisition gênait tellement la noblesse et le clergé que ces deux ordres demandèrent et obtinrent leur suppression momentanée aux états de Blois, existaient encore sous Richelieu, puisque le code Michau les maintient à côté des commissions des intendants. Il est vrai que cette institution, faisant double emploi, finit par disparaître. Du reste, ces maîtres de requêtes voyaient, écoutaient, rapportaient, mais ne pouvaient accomplir des actes d'autorité[1]. Les commissaires départis ne sont pas non plus des intendants. On ordonnait en effet des commissaires, suivant les circonstances, pour les objets les plus divers. Les intendants sont des commissaires, mais dont les attributions sont fixées dans la lettre de leur commission : intendants de justice, police, finances et du militaire[2].

Ils ne possédèrent pas tout d'abord ce titre complet. Il y eut des intendants de justice et des intendants militaires, avant que les mêmes personnages cumulassent une double et triple commission. Le premier intendant de justice dont M. Hanotaux ait relevé l'existence est le sieur Pierre de Panisse chargé, en 1553 « de l'intendance de la justice en l'isle de Corse » récemment soulevée contre la domination des Génois et conquise par le baron de Termes. « Iceluy avons

1. Hanotaux, *Rev. historique* (mai-juin 1882).
2. *Ibid.*

commis, ordonné et député, commettons, ordonnons et députons par ces présentes pour son transport en ladite isle de Corse, où nous lui avons donné et donnons plein pouvoir, autorité, commission et mandement spécial. Après avoir bien et amplement conféré du faict de sa charge avec notre amé et féal conseiller et chambellan ordinaire, le sieur Jourdan, notre gouverneur et nostre lieutenant général en ladite ysle, et appelé et fait venir devers lui les suppotz et ministres de ladite ysle, ensemble les plus anciens et notables personnages qui lui semblera devoir estre appelés, tant de clergé, de la noblesse que tiers et commung et autrement, du mieux il se informera des coustumes, constitutions, usaiges et stile qui se observent en la dite ysle, pour le regard du faict de ladite justice, où nous voulons qu'il ayt la superintendance générale, pour l'exercice et l'administration d'ycelle, tant en civil qu'en criminel sur toute personne indifféremment. » La mission confiée au sieur P. de Panisse est donc avant tout une mission de pacification et d'organisation, dans une province où les institutions de France ne sont pas encore acclimatées; il est appelé à exercer une magistrature extraordinaire, à certains égards, révolutionnaire, puisqu'il représente à lui seul la puissance judiciaire du roi, sans l'assistance d'un corps ou parlement. Ses pouvoirs ne sont limités que par ceux du gouverneur militaire.

A peu près à la même époque, des lettres patentes d'intendant de justice sont délivrées au sieur Jacques Viole pour la Touraine, remplacé en 1566 par Pierre Bruslart[1]. Le Lyonnais eut aussi des intendants de justice de 1561 à 1580. Il est probable qu'il en fut de même en la plupart des provinces pendant la même période. Il s'agissait, en effet, de faire obéir les nombreuses ordonnances pour la réformation du royaume, publiées par le chancelier de l'Hospital, et qui touchaient surtout à l'organisation de la justice. La date de 1580 marque un temps d'arrêt dans l'institution des inten-

1. Chalmel, *Histoire de la Touraine.*

dants; le roi est obligé de subir la volonté des états de Blois, qui résistent à cet établissement.

Les troubles de la Ligue, à la faveur desquels les gouverneurs tendirent à se rendre propriétaires de leurs charges et maîtres de leurs provinces, déterminèrent Henri IV à associer à ses commandants de troupes des commissaires aux armées, avec le titre d' « intendant de justice, de police, des vivres et de finances en telle armée ». Leurs pouvoirs concernaient exclusivement le militaire. Il s'agissait de pourvoir à la subsistance des soldats, de punir les mutineries et rébellions, d'empêcher les désertions et les pilleries, de faire prompte et sévère justice des délinquants, enfin d'assurer la solde de l'armée et de prêter la main à la levée des deniers dans les provinces où le général opérait. Les appointements de ces intendants étaient réglés par l'extraordinaire des guerres. Leur mission devait se terminer en même temps que les opérations de l'armée à laquelle le roi les avait attachés[1]. Ils restèrent cependant plus longtemps dans les provinces; les dernières secousses de la rébellion n'étaient pas encore apaisées, ni les suprêmes agitations des ligueurs assoupies. Après avoir achevé l'œuvre militaire, il y avait à poursuivre la pacification des provinces reconquises et à assurer le libre jeu des institutions régulières, si longtemps entravé. Sully, qui par la confiance du roi présidait à cette réorganisation pacifique, était lui-même un soldat; il appréciait le concours de ces commissaires, endurcis par la pratique de la guerre, semi-civils, semi-militaires, habitués à la discipline et capables de l'imposer. On connaît les noms de quelques-uns de ces commissaires, qui, par une transition toute naturelle, d'intendants des armées deviennent de véritables intendants de provinces : Le Tellier en Champagne, Caumartin en Poitou et en Picardie, Bellièvre dans le Dauphiné, Séguier en Auvergne, Turquant dans le Limousin. La paix profonde dans laquelle s'acheva le règne bienfaisant d'Henri IV permit au

1. Hanotaux, *les Premiers intendants* (*Rev. hist.*, juillet-août 1882).

souverain de suspendre les commissions de ces intendants, ressources réservées pour les situations critiques.

Ils reparaissent pendant les troubles qui accompagnent et suivent la régence de Marie de Médicis, alors que se réveille l'agitation aristocratique. A partir de 1614, on en voit presque dans toutes les provinces où il s'agit de maintenir l'autorité royale ébranlée. Cette renaissance de l'institution coïncide, remarquons-le, avec le moment où Richelieu entre aux affaires et conseille à Concini et à la régente des mesures de rigueur, comme l'arrestation de Condé. Ces intendants portent le nom d'intendants de justice ou d'intendants de finances, quelquefois le titre complet qu'ils garderont plus tard. En Auvergne, le sieur Legay en 1616, son successeur, François Thevin en 1618, s'intitulent, dans leurs commissions, *intendants de la justice, police et finances* en Auvergne et Bourbonnais[1]. Le texte même de ces commissions n'est pas encore définitivement fixé et varie suivant les besoins particuliers de la province où l'intendant est délégué. Leurs pouvoirs de justice les autorisent à prendre séance dans tous les sièges de juridiction, « de juger provisoirement les différends entre les officiers de judicature, d'écouter les réclamations des villes et des communautés pour y pourvoir sommairement ». Leurs pouvoirs de finances sont les plus vagues et les plus indécis; ils n'exercent guère qu'un droit de contrôle sur les irrégularités de la levée des deniers et laissent la décision au conseil. En matière militaire, leur commission leur donne des pouvoirs illimités pour la répression des désordres.

L'ingérence de ces commissaires placés au-dessus de toutes les autorités locales, en dehors de toute hiérarchie, armés de pouvoirs presque dictatoriaux, commence à inquiéter vivement les gouverneurs de province, les parlements, les villes. Tous pressentent le danger qui va venir de cette magistrature

1. Cohendy (*Mémoire historique sur les modes successifs de l'administration de la province d'Auvergne*, p. 13), publie la liste complète des intendants de la province.

dants; le roi est obligé de subir la volonté des états de Blois, qui résistent à cet établissement.

Les troubles de la Ligue, à la faveur desquels les gouverneurs tendirent à se rendre propriétaires de leurs charges et maîtres de leurs provinces, déterminèrent Henri IV à associer à ses commandants de troupes des commissaires aux armées, avec le titre d' « intendant de justice, de police, des vivres et de finances en telle armée ». Leurs pouvoirs concernaient exclusivement le militaire. Il s'agissait de pourvoir à la subsistance des soldats, de punir les mutineries et rébellions, d'empêcher les désertions et les pilleries, de faire prompte et sévère justice des délinquants, enfin d'assurer la solde de l'armée et de prêter la main à la levée des deniers dans les provinces où le général opérait. Les appointements de ces intendants étaient réglés par l'extraordinaire des guerres. Leur mission devait se terminer en même temps que les opérations de l'armée à laquelle le roi les avait attachés[1]. Ils restèrent cependant plus longtemps dans les provinces; les dernières secousses de la rébellion n'étaient pas encore apaisées, ni les suprêmes agitations des ligueurs assoupies. Après avoir achevé l'œuvre militaire, il y avait à poursuivre la pacification des provinces reconquises et à assurer le libre jeu des institutions régulières, si longtemps entravé. Sully, qui par la confiance du roi présidait à cette réorganisation pacifique, était lui-même un soldat; il appréciait le concours de ces commissaires, endurcis par la pratique de la guerre, semi-civils, semi-militaires, habitués à la discipline et capables de l'imposer. On connaît les noms de quelques-uns de ces commissaires, qui, par une transition toute naturelle, d'intendants des armées deviennent de véritables intendants de provinces : Le Tellier en Champagne, Caumartin en Poitou et en Picardie, Bellièvre dans le Dauphiné, Séguier en Auvergne, Turquant dans le Limousin. La paix profonde dans laquelle s'acheva le règne bienfaisant d'Henri IV permit au

1. Hanotaux, *les Premiers intendants* (*Rev. hist.*, juillet-août 1882).

souverain de suspendre les commissions de ces intendants, ressources réservées pour les situations critiques.

Ils reparaissent pendant les troubles qui accompagnent et suivent la régence de Marie de Médicis, alors que se réveille l'agitation aristocratique. A partir de 1614, on en voit presque dans toutes les provinces où il s'agit de maintenir l'autorité royale ébranlée. Cette renaissance de l'institution coïncide, remarquons-le, avec le moment où Richelieu entre aux affaires et conseille à Concini et à la régente des mesures de rigueur, comme l'arrestation de Condé. Ces intendants portent le nom d'intendants de justice ou d'intendants de finances, quelquefois le titre complet qu'ils garderont plus tard. En Auvergne, le sieur Legay en 1616, son successeur, François Thevin en 1618, s'intitulent, dans leurs commissions, *intendants de la justice, police et finances* en Auvergne et Bourbonnais[1]. Le texte même de ces commissions n'est pas encore définitivement fixé et varie suivant les besoins particuliers de la province où l'intendant est délégué. Leurs pouvoirs de justice les autorisent à prendre séance dans tous les sièges de juridiction, « de juger provisoiremenl les différends entre les officiers de judicature, d'écouter les réclamations des villes et des communautés pour y pourvoir sommairement ». Leurs pouvoirs de finances sont les plus vagues et les plus indécis; ils n'exercent guère qu'un droit de contrôle sur les irrégularités de la levée des deniers et laissent la décision au conseil. En matière militaire, leur commission leur donne des pouvoirs illimités pour la répression des désordres.

L'ingérence de ces commissaires placés au-dessus de toutes les autorités locales, en dehors de toute hiérarchie, armés de pouvoirs presque dictatoriaux, commence à inquiéter vivement les gouverneurs de province, les parlements, les villes. Tous pressentent le danger qui va venir de cette magistrature

1. Cohendy (*Mémoire historique sur les modes successifs de l'administration de la province d'Auvergne*, p. 13), publie la liste complète des intendants de la province.

nouvelle. A l'assemblée des notables de 1626, les parlements se répandent en doléances dont voici le texte :

« Reçoivent vos parlements grand préjudice d'un nouvel usage d'intendants de justice, qui sont envoyés ès ressorts et et étendue des dits parlements, près MM. les gouverneurs et lieutenants généraux de Votre Majesté en ses provinces, ou qui, sur autres sujets, résident en icelles plusieurs années; fonction qu'ils veulent tenir à vie, qui est, sans édit..., créée sans payer finance, exauctorant les chefs des compagnies subalternes, surchargeant vos finances d'appointements, formant une espèce de justice, faisant appeler les parties en vertu de leurs mandements et tiennent greffiers. — Dont surviennent divers inconvénients, entre autres de soustraire de la juridiction, censure et vigilance de vos dits parlements les officiers des sénéchaussées, bailliages et aultres, leurs juges subalternes ; prennent encore connaissance de divers faits dont ils attirent à votre conseil les appellations, au préjudice de la juridiction ordinaire de vos dits parlements. C'est pourquoi Votre Majesté, Sire, est très humblement suppliée de les révoquer, et que telles fonctions ne soient désormais faites, sous prétexte d'intendance ou autrement, sauf et sans préjudice du pouvoir attribué par les ordonnances aux maîtres de requêtes de votre hôtel, faisant leurs chevauchées dans les provinces, tant que pour icelles leur séjour le requerra.... Et néanmoins que si, par nécessité de guerre, ou autre accident, il est besoin d'avoir quelqu'un près desdits gouverneurs, il plaise à Votre Majesté ordonner qu'il en sera pris un desdits parlements, comme il se faisait anciennement, qui soit nommé par la compagnie et pour tel temps qu'elle avisera nécessaire[1]. »

Richelieu n'eut garde de céder à ces réclamations. Il écrivit en marge du mémoire contenant ces doléances : *désavoué*. Dans le Code Michau (art. 58), il précise les attributions judiciaires

1. Cité pour la première fois complètement par M. Hanotaux, *Rev. hist.*, janvier-février 1883. M. Chéruel (*Histoire de l'Administration en France*, t. I, p. 292, 293) et M. Caillet (*de l'Administration en France sous le ministère du cardinal de Richelieu*, chap. IV) n'en avaient cité que les trois premières lignes.

des maîtres des requêtes chargés des chevauchées; il leur donne le pouvoir de réprimer sommairement les abus, « nonobstant oppositions et appellations quelconques », et, en même temps, par l'article 81, maintient l'institution des intendants, qui allaient profiter de l'accroissement d'autorité dévolu aux maîtres des requêtes.

C'est cependant de l'année 1633 que la plupart des historiens font dater l'institution des intendants; ils citent à l'appui le passage du discours d'Omer Talon, prononcé le 6 juillet 1648 : « Ce n'est pas depuis la régence que les intendants ont été envoyés dans les provinces; il y a quinze ans que selon les occasions ils y ont été ordonnés, et depuis onze ans entiers il y en a dans toutes les provinces » ; d'où l'on a conclu que les dates de 1633 et 1637 sont les deux dates de création de l'institution.

Il est fort remarquable que Richelieu ne parle d'une telle création ni dans ses *Mémoires* ni dans le *Testament politique*. Toutes les fois qu'il fait allusion à ces commissaires, il cite leurs noms et leurs titres sans insister autrement et sans mettre en lumière le rôle personnel qu'il va leur attribuer. Cependant cette date de 1633 fut décisive dans l'existence ministérielle de Richelieu. Il vient de triompher de la faction aristocratique et cléricale qui jusqu'à ce jour n'a cessé de lui faire obstacle et de retarder l'exécution de ses grands projets. La reine mère a pris le chemin de l'exil; le frère du roi a quitté le royaume; la tête de Montmorency est tombée sur l'échafaud; il a fallu révoquer et remplacer la plupart des gouverneurs de province. Nous assistons à un déploiement de vigueur, à une recrudescence d'énergie dans les conseils du gouvernement qui répond à une extension de l'institution des intendants et à une redoutable précision de termes dans la lettre de leurs commissions. La guerre étrangère passionne l'esprit de Richelieu et domine toutes ses résolutions. Il se sert des intendants pour la préparer, en assurant l'obéissance des sujets, le jeu régulier et rapide des institutions de justice et de finances, et en comprimant la noblesse des provinces, toujours prête à se mutiner. Laffemas est délégué en Champagne et

dans les Trois-Évêchés (1633) « pour châtier les plus rebelles et faire raser les places fortes dont les seigneurs abusaient pour opprimer les peuples au mépris de la justice[1] ». Voyer d'Argenson, la même année, est délégué en Auvergne, où il devance l'œuvre des grands jours en rasant les forteresses féodales de Montpensier, Usson, Nonette, Vodable, Vertaison, Murat, etc.[2]. Ces intendants sont avant tout des commissaires militaires, semblables à ceux qu'instituèrent Henri IV pendant la Ligue et Marie de Médicis dans les années qui suivent les prises d'armes de la noblesse, semblables en bien des points aux représentants aux armées envoyés par la Convention auprès des généraux de la Révolution.

Nous n'en voulons pour preuve que la commission du sieur de Villemontée pour la généralité de Poitou, qui donne à cet intendant les pouvoirs les plus étendus en matière de finances[3]. Elle porte la date de l'année 1637, qui inaugura des modifications profondes dans l'organisation des élections et des bureaux de finances; mais elle n'est pas, comme l'a cru M. Caillet, le véritable édit de création des intendants : « Pour remettre au plus tôt en campagne nos armées, donner ordre à la seureté de nos places frontières menacées de l'invasion... et pourvoir au recouvrement des sommes délivrées pour la solde et l'entretien des armées.... il est nécessaire que nous soyons promptement secourus des deniers qui doivent provenir tant de l'emprunt par nous ordonné en la présente année sur les villes de ce royaume que de nos tailles, aydes, gabelles et autres impositions ordinaires; estant bien informé que la plupart des maires, procureurs, syndics ou marguilliers des villes et bourgs... n'apportent le soing et la diligence nécessaires pour l'imposition et levée des deniers dudit emprunt.... Voulant d'ailleurs faire cesser autant qu'il nous est possible les plaintes de nos subjets des fraudes, surcharges et oppressions qu'ils reçoivent par le

1. Caillet, *de l'Administration en France*, etc., chap. IV.
2. Cohendy, *Mémoire historique*, cité page 14.
3. Trouvée par M. Caillet aux archives du ministère de la guerre et citée page 48 de son ouvrage.

passage et logement de nos gens de guerre et des rigoureuses contraintes et exactions qui s'exercent contre eux pour le recouvrement de nos deniers et des droits à eux attribués par la plupart de nos officiers au préjudice de nos ordonnances.... nous avons estimé que, pour advancer et accélérer le recouvrement des deniers tant dudit emprunt que de nos tailles, aydes et gabelles, et autres impositions, et pour pourvoir auxdits abus et désordres.... qu'il était à propos d'envoyer en chacune de nos provinces des personnes de qualité et autorité, et des principaux de nos conseils, avec plein et entier pouvoir d'intendants de justice, police et finances. » Il n'est pas un mot de cette commission qui n'indique qu'il s'agit ici exclusivement d'une mesure de salut public et de défense nationale. Et, en effet, toute la vie de Richelieu ne fut qu'un long combat, dans la première partie contre les factions politiques qui divisaient l'État, dans la seconde contre les ennemis extérieurs et héréditaires de la France. Dans cette double lutte, dont les actes sont liés, les intendants furent seulement les auxiliaires dévoués du grand ministre.

Cette situation révolutionnaire en se prolongeant pendant tout le ministère de Richelieu et celui de son successeur, n'en gênait pas moins l'exercice des prérogatives des corps constitués dans le royaume, puisqu'à leur autorité, fondée sur les déclarations des ordonnances et la lettre des contrats, se substituait une autorité nouvelle, émanée de la puissance royale, mais extraordinaire par ses origines, affranchie des lois et spécialement créée pour maîtriser les pouvoirs locaux, et suppléer à l'insuffisance des règlements. Aussi ne faut-il pas s'étonner de la réaction fougueuse qui se produisit en 1648. L'instinct même de leur conservation inspirait les parlementaires et dirigeait leurs coups quand ils inscrivirent dans leur programme d'octobre, comme premier article, la suppression des intendants. La royauté, dit de Retz, se sentit touchée à la prunelle de l'œil, c'est-à-dire en son point le plus vulnérable. Avec les intendants la monarchie perdait les plus précieux instruments d'absolutisme. Il suffisait pour elle

état, il ne leur restait plus que le décor et la représentation. Ils étaient réduits, quand le roi ne les retenait pas à la cour loin de leurs provinces, à transmettre les ordres des ministres à l'administration militaire, et dans les pays d'états à présider au nom du roi les assemblées. Ils n'avaient donc rien à envier aux grands baillis, qu'ils avaient dépouillés d'une part de leurs attributions, victimes comme eux de la défiance de la monarchie absolue pour tout ce qui rappelait l'ancienne indépendance de l'aristocratie nobiliaire.

Ces sinécures sont cependant jusqu'en 1789 recherchées avidement par les grandes familles; elles sont même multipliées au dix-huitième siècle pour soutenir l'existence et entretenir le luxe des courtisans héritiers d'un nom illustre. On comptait, à la veille de la Révolution, quarante gouvernements en France, dont huit petits, sans compter les gouvernements particuliers et les lieutenances, dont on peut voir la liste dans l'*Almanach royal*. Les appointements étaient exorbitants; on doit les regarder moins comme des traitements que comme des pensions et des faveurs résultant des grâces particulières du roi. Le gouvernement du Languedoc vaut à son titulaire 160 000 livres par an; et ses trois lieutenants généraux touchent chacun 16 000 livres. Le petit gouvernement de la ville du Havre rapporte 35 000 livres. Il en est de même des autres. Si la noblesse a été privée de toute autorité effective, si aux titres brillants dont on revêt l'inanité de ses fonctions ne répond plus aucun emploi utile, elle a gardé du moins ses privilèges, et l'État rétribue son inactivité comme il ne rétribua jamais ses services.

IV

INTENDANTS.

On donne généralement Richelieu comme le véritable créateur des intendants, magistrats armés de pouvoirs discrétionnaires pour faire exécuter dans les provinces les ordres du roi et de son conseil, et par qui réussit à s'établir en France la centralisation administrative et le pouvoir absolu. On a essayé de préciser la date de leur institution; on s'accorde généralement à la fixer de 1631 à 1637, époque à laquelle Richelieu dispose en maître de l'État, après la journée des Dupes, et s'apprête à entamer contre la maison d'Autriche la lutte glorieuse que Mazarin et Louis XIV devaient terminer. Richelieu n'a pas créé les intendants, il n'a pas innové le principe de leur institution; il l'a reçue de ses prédécesseurs, il n'a fait que perfectionner cet instrument de gouvernement, en régulariser et en généraliser l'usage[1].

De tous temps les souverains se préoccupèrent de surveiller leurs agents dans les provinces, de contrôler leur administration, de recueillir les plaintes et les réclamations de leurs sujets, de tenir la main à l'exécution de leurs édits et ordonnances. Telle fut l'origine de l'institution des *missi dominici*, antérieurs à Charlemagne et qui survécurent à son règne; des *maîtres enquesteurs* que saint Louis envoyait dans ses provinces en tournées ou chevauchées pour lui faire leurs rapports sur la gestion de ses baillis et prévôts; des *commis-*

1. Voy. surtout Caillet, *de l'Administration en France sous le ministère du cardinal de Richelieu*, et Hanotaux, *les Premiers intendants de justice* (articles publiés dans la *Revue historique* de mai 1882 à janvier 1883). Nous empruntons à ces deux ouvrages la plupart des textes que nous citons sur la question d'origine.

saires départis que nous trouvons à la fin du règne de François Ier et sous Henri II, choisis parmi les maîtres de requêtes de l'hôtel, et qui, dit l'ordonnance d'Orléans, « pourront recevoir les plaintes de toutes personnes et les inscrire dans leurs procès-verbaux ». Tous sont des agents supérieurs royaux investis de commissions temporaires, munis d'instructions spéciales, pénétrés de l'esprit qui domine dans le conseil, et qui servent de lien entre ce conseil qui décide et l'administration qui obéit.

Les intendants participent des uns et des autres, sans toutefois leur ressembler tout à fait. Les chevauchées des maîtres de requêtes, dont l'inquisition gênait tellement la noblesse et le clergé que ces deux ordres demandèrent et obtinrent leur suppression momentanée aux états de Blois, existaient encore sous Richelieu, puisque le code Michau les maintient à côté des commissions des intendants. Il est vrai que cette institution, faisant double emploi, finit par disparaître. Du reste, ces maîtres de requêtes voyaient, écoutaient, rapportaient, mais ne pouvaient accomplir des actes d'autorité[1]. Les commissaires départis ne sont pas non plus des intendants. On ordonnait en effet des commissaires, suivant les circonstances, pour les objets les plus divers. Les intendants sont des commissaires, mais dont les attributions sont fixées dans la lettre de leur commission : intendants de justice, police, finances et du militaire[2].

Ils ne possédèrent pas tout d'abord ce titre complet. Il y eut des intendants de justice et des intendants militaires, avant que les mêmes personnages cumulassent une double et triple commission. Le premier intendant de justice dont M. Hanotaux ait relevé l'existence est le sieur Pierre de Panisse chargé, en 1553 « de l'intendance de la justice en l'isle de Corse » récemment soulevée contre la domination des Génois et conquise par le baron de Termes. « Iceluy avons

1. Hanotaux, *Rev. historique* (mai-juin 1882).
2. *Ibid.*

commis, ordonné et député, commettons, ordonnons et députons par ces présentes pour son transport en ladite isle de Corse, où nous lui avons donné et donnons plein pouvoir, autorité, commission et mandement spécial. Après avoir bien et amplement conféré du faict de sa charge avec notre amé et féal conseiller et chambellan ordinaire, le sieur Jourdan, notre gouverneur et nostre lieutenant général en ladite ysle, et appelé et fait venir devers lui les suppotz et ministres de ladite ysle, ensemble les plus anciens et notables personnages qui lui semblera devoir estre appelés, tant de clergé, de la noblesse que tiers et commung et autrement, du mieux il se informera des coustumes, constitutions, usaiges et stile qui se observent en la dite ysle, pour le regard du faict de ladite justice, où nous voulons qu'il ayt la superintendance générale, pour l'exercice et l'administration d'ycelle, tant en civil qu'en criminel sur toute personne indifféremment. » La mission confiée au sieur P. de Panisse est donc avant tout une mission de pacification et d'organisation, dans une province où les institutions de France ne sont pas encore acclimatées; il est appelé à exercer une magistrature extraordinaire, à certains égards, révolutionnaire, puisqu'il représente à lui seul la puissance judiciaire du roi, sans l'assistance d'un corps ou parlement. Ses pouvoirs ne sont limités que par ceux du gouverneur militaire.

A peu près à la même époque, des lettres patentes d'intendant de justice sont délivrées au sieur Jacques Viole pour la Touraine, remplacé en 1566 par Pierre Bruslart[1]. Le Lyonnais eut aussi des intendants de justice de 1561 à 1580. Il est probable qu'il en fut de même en la plupart des provinces pendant la même période. Il s'agissait, en effet, de faire obéir les nombreuses ordonnances pour la réformation du royaume, publiées par le chancelier de l'Hospital, et qui touchaient surtout à l'organisation de la justice. La date de 1580 marque un temps d'arrêt dans l'institution des inten-

1. Chalmel, *Histoire de la Touraine.*

dants; le roi est obligé de subir la volonté des états de Blois, qui résistent à cet établissement.

Les troubles de la Ligue, à la faveur desquels les gouverneurs tendirent à se rendre propriétaires de leurs charges et maîtres de leurs provinces, déterminèrent Henri IV à associer à ses commandants de troupes des commissaires aux armées, avec le titre d' « intendant de justice, de police, des vivres et de finances en telle armée ». Leurs pouvoirs concernaient exclusivement le militaire. Il s'agissait de pourvoir à la subsistance des soldats, de punir les mutineries et rébellions, d'empêcher les désertions et les pilleries, de faire prompte et sévère justice des délinquants, enfin d'assurer la solde de l'armée et de prêter la main à la levée des deniers dans les provinces où le général opérait. Les appointements de ces intendants étaient réglés par l'extraordinaire des guerres. Leur mission devait se terminer en même temps que les opérations de l'armée à laquelle le roi les avait attachés[1]. Ils restèrent cependant plus longtemps dans les provinces; les dernières secousses de la rébellion n'étaient pas encore apaisées, ni les suprêmes agitations des ligueurs assoupies. Après avoir achevé l'œuvre militaire, il y avait à poursuivre la pacification des provinces reconquises et à assurer le libre jeu des institutions régulières, si longtemps entravé. Sully, qui par la confiance du roi présidait à cette réorganisation pacifique, était lui-même un soldat; il appréciait le concours de ces commissaires, endurcis par la pratique de la guerre, semi-civils, semi-militaires, habitués à la discipline et capables de l'imposer. On connaît les noms de quelques-uns de ces commissaires, qui, par une transition toute naturelle, d'intendants des armées deviennent de véritables intendants de provinces : Le Tellier en Champagne, Caumartin en Poitou et en Picardie, Bellièvre dans le Dauphiné, Séguier en Auvergne, Turquant dans le Limousin. La paix profonde dans laquelle s'acheva le règne bienfaisant d'Henri IV permit au

1. Hanotaux, *les Premiers intendants* (*Rev. hist.*, juillet-août 1882).

souverain de suspendre les commissions de ces intendants, ressources réservées pour les situations critiques.

Ils reparaissent pendant les troubles qui accompagnent et suivent la régence de Marie de Médicis, alors que se réveille l'agitation aristocratique. A partir de 1614, on en voit presque dans toutes les provinces où il s'agit de maintenir l'autorité royale ébranlée. Cette renaissance de l'institution coïncide, remarquons-le, avec le moment où Richelieu entre aux affaires et conseille à Concini et à la régente des mesures de rigueur, comme l'arrestation de Condé. Ces intendants portent le nom d'intendants de justice ou d'intendants de finances, quelquefois le titre complet qu'ils garderont plus tard. En Auvergne, le sieur Legay en 1616, son successeur, François Thevin en 1618, s'intitulent, dans leurs commissions, *intendants de la justice, police et finances* en Auvergne et Bourbonnais[1]. Le texte même de ces commissions n'est pas encore définitivement fixé et varie suivant les besoins particuliers de la province où l'intendant est délégué. Leurs pouvoirs de justice les autorisent à prendre séance dans tous les sièges de juridiction, « de juger provisoiremenl les différends entre les officiers de judicature, d'écouter les réclamations des villes et des communautés pour y pourvoir sommairement ». Leurs pouvoirs de finances sont les plus vagues et les plus indécis; ils n'exercent guère qu'un droit de contrôle sur les irrégularités de la levée des deniers et laissent la décision au conseil. En matière militaire, leur commission leur donne des pouvoirs illimités pour la répression des désordres.

L'ingérence de ces commissaires placés au-dessus de toutes les autorités locales, en dehors de toute hiérarchie, armés de pouvoirs presque dictatoriaux, commence à inquiéter vivement les gouverneurs de province, les parlements, les villes. Tous pressentent le danger qui va venir de cette magistrature

1. Cohendy (*Mémoire historique sur les modes successifs de l'administration de la province d'Auvergne*, p. 13), publie la liste complète des intendants de la province.

nouvelle. A l'assemblée des notables de 1626, les parlements se répandent en doléances dont voici le texte :

« Reçoivent vos parlements grand préjudice d'un nouvel usage d'intendants de justice, qui sont envoyés ès ressorts et et étendue des dits parlements, près MM. les gouverneurs et lieutenants généraux de Votre Majesté en ses provinces, ou qui, sur autres sujets, résident en icelles plusieurs années; fonction qu'ils veulent tenir à vie, qui est, sans édit..., créée sans payer finance, exauctorant les chefs des compagnies subalternes, surchargeant vos finances d'appointements, formant une espèce de justice, faisant appeler les parties en vertu de leurs mandements et tiennent greffiers. — Dont surviennent divers inconvénients, entre autres de soustraire de la juridiction, censure et vigilance de vos dits parlements les officiers des sénéchaussées, bailliages et aultres, leurs juges subalternes; prennent encore connaissance de divers faits dont ils attirent à votre conseil les appellations, au préjudice de la juridiction ordinaire de vos dits parlements. C'est pourquoi Votre Majesté, Sire, est très humblement suppliée de les révoquer, et que telles fonctions ne soient désormais faites, sous prétexte d'intendance ou autrement, sauf et sans préjudice du pouvoir attribué par les ordonnances aux maîtres de requêtes de votre hôtel, faisant leurs chevauchées dans les provinces, tant que pour icelles leur séjour le requerra.... Et néanmoins que si, par nécessité de guerre, ou autre accident, il est besoin d'avoir quelqu'un près desdits gouverneurs, il plaise à Votre Majesté ordonner qu'il en sera pris un desdits parlements, comme il se faisait anciennement, qui soit nommé par la compagnie et pour tel temps qu'elle avisera nécessaire[1]. »

Richelieu n'eut garde de céder à ces réclamations. Il écrivit en marge du mémoire contenant ces doléances : *désavoué*. Dans le Code Michau (art. 58), il précise les attributions judiciaires

1. Cité pour la première fois complètement par M. Hanotaux, *Rev. hist.*, janvier-février 1883. M. Chéruel (*Histoire de l'Administration en France*, t. I, p. 292, 293) et M. Caillet (*de l'Administration en France sous le ministère du cardinal de Richelieu*, chap. IV) n'en avaient cité que les trois premières lignes.

des maîtres des requêtes chargés des chevauchées; il leur donne le pouvoir de réprimer sommairement les abus, « nonobstant oppositions et appellations quelconques », et, en même temps, par l'article 81, maintient l'institution des intendants, qui allaient profiter de l'accroissement d'autorité dévolu aux maîtres des requêtes.

C'est cependant de l'année 1633 que la plupart des historiens font dater l'institution des intendants; ils citent à l'appui le passage du discours d'Omer Talon, prononcé le 6 juillet 1648 : « Ce n'est pas depuis la régence que les intendants ont été envoyés dans les provinces; il y a quinze ans que selon les occasions ils y ont été ordonnés, et depuis onze ans entiers il y en a dans toutes les provinces » ; d'où l'on a conclu que les dates de 1633 et 1637 sont les deux dates de création de l'institution.

Il est fort remarquable que Richelieu ne parle d'une telle création ni dans ses *Mémoires* ni dans le *Testament politique*. Toutes les fois qu'il fait allusion à ces commissaires, il cite leurs noms et leurs titres sans insister autrement et sans mettre en lumière le rôle personnel qu'il va leur attribuer. Cependant cette date de 1633 fut décisive dans l'existence ministérielle de Richelieu. Il vient de triompher de la faction aristocratique et cléricale qui jusqu'à ce jour n'a cessé de lui faire obstacle et de retarder l'exécution de ses grands projets. La reine mère a pris le chemin de l'exil; le frère du roi a quitté le royaume; la tête de Montmorency est tombée sur l'échafaud; il a fallu révoquer et remplacer la plupart des gouverneurs de province. Nous assistons à un déploiement de vigueur, à une recrudescence d'énergie dans les conseils du gouvernement qui répond à une extension de l'institution des intendants et à une redoutable précision de termes dans la lettre de leurs commissions. La guerre étrangère passionne l'esprit de Richelieu et domine toutes ses résolutions. Il se sert des intendants pour la préparer, en assurant l'obéissance des sujets, le jeu régulier et rapide des institutions de justice et de finances, et en comprimant la noblesse des provinces, toujours prête à se mutiner. Laffemas est délégué en Champagne et

dans les Trois-Évêchés (1633) « pour châtier les plus rebelles et faire raser les places fortes dont les seigneurs abusaient pour opprimer les peuples au mépris de la justice[1] ». Voyer d'Argenson, la même année, est délégué en Auvergne, où il devance l'œuvre des grands jours en rasant les forteresses féodales de Montpensier, Usson, Nonette, Vodable, Vertaison, Murat, etc.[2]. Ces intendants sont avant tout des commissaires militaires, semblables à ceux qu'instituèrent Henri IV pendant la Ligue et Marie de Médicis dans les années qui suivent les prises d'armes de la noblesse, semblables en bien des points aux représentants aux armées envoyés par la Convention auprès des généraux de la Révolution.

Nous n'en voulons pour preuve que la commission du sieur de Villemontée pour la généralité de Poitou, qui donne à cet intendant les pouvoirs les plus étendus en matière de finances[3]. Elle porte la date de l'année 1637, qui inaugura des modifications profondes dans l'organisation des élections et des bureaux de finances ; mais elle n'est pas, comme l'a cru M. Caillet, le véritable édit de création des intendants : « Pour remettre au plus tôt en campagne nos armées, donner ordre à la seureté de nos places frontières menacées de l'invasion... et pourvoir au recouvrement des sommes délivrées pour la solde et l'entretien des armées.... il est nécessaire que nous soyons promptement secourus des deniers qui doivent provenir tant de l'emprunt par nous ordonné en la présente année sur les villes de ce royaume que de nos tailles, aydes, gabelles et autres impositions ordinaires ; estant bien informé que la plupart des maires, procureurs, syndics ou marguilliers des villes et bourgs... n'apportent le soing et la diligence nécessaires pour l'imposition et levée des deniers dudit emprunt.... Voulant d'ailleurs faire cesser autant qu'il nous est possible les plaintes de nos subjets des fraudes, surcharges et oppressions qu'ils reçoivent par le

1. Caillet, *de l'Administration en France*, etc., chap. IV.
2. Cohendy, *Mémoire historique*, cité page 14.
3. Trouvée par M. Caillet aux archives du ministère de la guerre et citée page 48 de son ouvrage.

passage et logement de nos gens de guerre et des rigoureuses contraintes et exactions qui s'exercent contre eux pour le recouvrement de nos deniers et des droits à eux attribués par la plupart de nos officiers au préjudice de nos ordonnances.... nous avons estimé que, pour advancer et accélérer le recouvrement des deniers tant dudit emprunt que de nos tailles, aydes et gabelles, et autres impositions, et pour pourvoir auxdits abus et désordres.... qu'il était à propos d'envoyer en chacune de nos provinces des personnes de qualité et autorité, et des principaux de nos conseils, avec plein et entier pouvoir d'intendants de justice, police et finances. » Il n'est pas un mot de cette commission qui n'indique qu'il s'agit ici exclusivement d'une mesure de salut public et de défense nationale. Et, en effet, toute la vie de Richelieu ne fut qu'un long combat, dans la première partie contre les factions politiques qui divisaient l'État, dans la seconde contre les ennemis extérieurs et héréditaires de la France. Dans cette double lutte, dont les actes sont liés, les intendants furent seulement les auxiliaires dévoués du grand ministre.

Cette situation révolutionnaire en se prolongeant pendant tout le ministère de Richelieu et celui de son successeur, n'en gênait pas moins l'exercice des prérogatives des corps constitués dans le royaume, puisqu'à leur autorité, fondée sur les déclarations des ordonnances et la lettre des contrats, se substituait une autorité nouvelle, émanée de la puissance royale, mais extraordinaire par ses origines, affranchie des lois et spécialement créée pour maîtriser les pouvoirs locaux, et suppléer à l'insuffisance des règlements. Aussi ne faut-il pas s'étonner de la réaction fougueuse qui se produisit en 1648. L'instinct même de leur conservation inspirait les parlementaires et dirigeait leurs coups quand ils inscrivirent dans leur programme d'octobre, comme premier article, la suppression des intendants. La royauté, dit de Retz, se sentit touchée à la prunelle de l'œil, c'est-à-dire en son point le plus vulnérable. Avec les intendants la monarchie perdait les plus précieux instruments d'absolutisme. Il suffisait pour elle

de maintenir en temps de paix l'institution qui avait été créée pour l'état de guerre.

Quand la royauté fut redevenue maîtresse de son action et après la rentrée de Mazarin à Paris, les intendants furent rétablis. C'est du commencement du règne de Louis XIV que date leur fonctionnement régulier et méthodique et qu'ils deviennent les organes habituels et nécessaires par lesquels s'exerce la volonté du souverain. Le mot de Saint-Simon, qui a étonné les historiens, est rigoureusement exact : « Les intendants encore rares et peu puissants ont été peu en usage avant ce règne. Le roi et plus encore ses ministres, de la même espèce que les intendants, peu à peu les multiplièrent, fixèrent leurs généralités, augmentèrent leurs pouvoirs. » Pour avoir une idée de l'extension et de l'importance que prennent les intendants sous le nouveau régime, il suffit de parcourir le premier volume de la correspondance administrative qu'échange Colbert avec ces fonctionnaires[1]. Toutes les généralités en reçoivent; ils s'y succèdent désormais sans interruption. Afin de mieux enraciner leur domination et de faire sentir sur tous les points leur présence, ils nomment au-dessous d'eux dans chaque élection des subdélégués, révocables à leur commandement, comme eux-mêmes le sont au commandement du ministre. Ils s'appliquent avec un zèle extraordinaire à inculquer à tous le respect et la soumission aux ordres du roi. Impénétrables aux influences locales, ils ont toujours l'oreille tendue aux instructions du conseil et les font exécuter sans rémission. Tous peuvent écrire comme l'un d'eux : « Ma plus grande passion est de maintenir tout le monde dans la soumission et le respect qui est dû à Sa Majesté et de faire régner la justice dans les provinces où je suis parmi ses sujets, en délivrant le peuple de l'oppression de la noblesse qui les tyrannise et les accable[2]. »

1. *Corresp. administrative*, éditée par Depping, 4 vol. (*Collection des Documents inédits*).

2. Lettre de Barentin, intendant en Poitou; sept. 1665 (*Correspond. administrative*).

Pour qu'ils n'échappent pas à la main du roi qui les dirige, comme l'ont fait tour à tour les comtes, les baillis et les gouverneurs, et que leur puissance toute de reflet, ne leur donne pas le vertige de l'indépendance, le roi a soin de les choisir d'extraction modeste, dans la robe, c'est-à-dire dans le même milieu où se recrutent les secrétaires d'État, les maîtres des requêtes et les membres du conseil. L'intendance est le premier pas dans la carrière qui conduit au ministère. On les prend étrangers à leur province, jeunes, ayant leur fortune à faire, par suite entreprenants et dociles. La haine des grands seigneurs pour ces fonctionnaires, qu'ils regardent comme fort au-dessous d'eux, n'a d'égale que leur dédain.

« Un état si puissant, dit Saint-Simon, fut bien compensé par la dépendance entière et absolue des ministres, auxquels il fallait rendre compte exact de tout et particulièrement de leurs ordres, qui les tenaient de fort court et leur donnaient souvent des coups de caveçon fort sensibles... C'est un triste état pour un intendant de persévérer dans des intendances ordinaires, un plus fâcheux de perdre l'espérance d'être conseiller d'État; enfin rien n'égale le mépris et le néant dans lesquels un intendant révoqué achève sa vie. C'est ainsi que tout se compense et que ces tout-puissants sont dans la main des ministres sans moyens, sans force, à leur bon plaisir comme des roseaux, toujours dans la frayeur d'en être écrasés [1]. »

Il serait oiseux de suivre dans le détail les multiples occupations dans lesquelles se déploie l'activité des intendants [2]. Leur compétence est illimitée, leur autorité sans bornes, comme celles du conseil royal, dont ils sont les agents d'exécution. Il est plus intéressant de les voir aux prises avec les pouvoirs locaux, et comment ils arrivent à restreindre et à ruiner la puissance des gouverneurs, des parlements, des gé-

1. Saint-Simon, *Parallèle des trois rois* (éd. Faugère), p. 285-288.
2. En voir un tableau très précis dans l'*Administration des intendants*, de d'Arbois de Jubainville (1 vol. Champion).

néraux trésoriers, des évêques, à mettre la main sur ce qui reste d'indépendance aux états provinciaux, aux villes et aux communautés.

Gouverneurs et lieutenants généraux ne sont plus qu'en titre, mais non pas en fait les commandants des forces militaires de la province. Les troupes ne leur appartiennent plus et ne sont plus soldées par eux. L'intendant qui reçoit directement les instructions du ministre de la guerre, et les transmet, s'il y a lieu, au gouverneur, reste seul chargé du service des gîtes, des étapes, des subsistances. C'est lui qui juge sommairement les gens de guerre, qui préside aux mouvements des garnisons, qui décide s'il faut dégarnir telle place ou renforcer telle autre. Sous Louis XIV, l'intendant passa même en revue les troupes. Les ministres lui demandent des rapports sur la conduite des maréchaux de France chargés d'opérations militaires dans les provinces. L'ordonnance de 1688 les charge du recrutement des milices, de dresser les rôles des paroisses, de surveiller les opérations du tirage au sort, de décider des cas de remplacement, de délivrer aux miliciens les permissions de s'absenter ou de se marier, de prononcer sur les cas d'exemption. Les engagements volontaires pour les régiments du roi dépendent aussi de leur ressort. Ils restent juges de la validité des engagements surpris par les embaucheurs et du bien-fondé des réclamations, qu'eux seuls peuvent recevoir. Le gouverneur est sans cesse et partout obligé de plier. Humilié dans son orgueil et dans sa compétence, « nourri de couleuvres », il déserte sa province où il vivrait inutile; bientôt il n'y peut retourner que sur l'ordre exprès du roi et avec ses lettres patentes. Il devient le plus étranger des fonctionnaires à son gouvernement[2].

Les corps des parlements, des présidiaux et sénéchaussées, par leur nombre, leur richesse, leur indépendance, la soli-

1. Basville est mis par Chamillart en demeure de juger les opérations de de Broglie, puis de Montrevel dans les Cévennes. Voy. Monin, *Essai sur l'histoire administrative du Languedoc*, p. 27.

2. D'Arbois de Jubainville, *l'Administration des intendants*, chap. v.

darité qui relie entre eux tous les membres des cours, étaient mieux en mesure de résister à la juridiction extraordinaire des intendants. Aussi l'institution n'eut-elle pas, surtout au début, d'adversaires plus acharnés. Ils se prévalent d'abord de l'absence d'une loi fondamentale qui consacre leur existence et refusent de les reconnaître. En 1628, le parlement de Bordeaux défend à l'intendant Servien de poursuivre le procès fait à des soldats rochelois mutinés, lui interdit de prendre le nom d'intendant de justice et déclare sa procédure abusive et nulle. Richelieu passe outre et fait arrêter les plus fougueux des conseillers. Les intendants excipent de leurs commissions et des ordres du roi. Les parlements réclament alors la production et la vérification des lettres patentes, comme ils le faisaient pour les commissions des gouverneurs. Par un coup d'autorité et pour échapper aux remontrances des cours, le roi proclame exécutoires sans vérification les commissions des intendants. Toutes les armes politiques des parlements se lassent et s'émoussent contre la volonté absolue du souverain[1].

Les intendants ont droit de séance dans tous les sièges, bailliages, présidiaux, parlements. Ils évoquent à leur tribunal particulier toutes les causes d'exception, et elles sont innombrables, que se réserve le conseil du roi. D'eux seuls dépend toute la justice administrative; ils jugent tous les procès dans lesquels l'autorité publique est impliquée, ceux des officiers du roi, et par officiers on entend les plus humbles agents des administrations de la province, sous prétexte qu'il ne faut pas déconsidérer le service de Sa Majesté en les soumettant aux juges ordinaires. Pour que le parlement se dessaisisse, il suffit de la formule royale : « Défendons à nos cours et tribunaux d'en prendre connaissance. » La raison invoquée est destructive de toute justice. « Le juge ordinaire est soumis à des règles fixes qui l'obligent de réprimer un fait contraire à la loi; mais le conseil (lisez l'intendant) peut toujours dé-

1. Hanotaux, *Revue historique* (janvier-février 1883).

roger aux règles dans un but utile[1]. » Sans doute leurs sentences sont sujettes à l'appel au conseil ; mais ce recours est le plus souvent illusoire. L'intendant ne juge que d'après les instructions du conseil. C'est donc en appeler du même au même.

Ils prononcent au criminel comme au civil; mais il leur faut, dans ce cas, une commission spéciale. C'est ainsi que Machault fait le procès à un ancien frondeur, de Fargues, et ordonne de le pendre à Abbeville. Colbert envoie ses instructions à d'Aguesseau pour sévir contre les habitants de Bayonne. Basville, dans le Languedoc, condamne à mort, d'une seule fois, huit personnes, dont un gentilhomme, pour désordres dans une assemblée des Cévennes[2]. On multiplierait à l'infini de tels exemples.

Non contents de diminuer la compétence des parlements et des présidiaux, les intendants surveillent les gens de justice, transmettent au ministre des notes secrètes sur le personnel de toutes les cours, prétendent même exercer une influence sur les décisions de la justice ordinaire. Colbert avait besoin de forçats pour les galères de Sa Majesté. Tous les intendants prescrivent aux présidiaux de condamner le plus qu'ils pourront aux galères. Ils s'excusent auprès du ministre quand les forçats ne sont pas assez nombreux. « Il n'a pas tenu à moi, dit l'un d'eux, qu'il n'y en ait eu davantage ; mais on n'est pas bien maître des juges[3]. »

Avant Richelieu, la perception et la recette des impôts étaient centralisées par les bureaux de finances, ayant à leur tête des généraux de finances pour le domaine, des trésoriers de France pour les autres impositions. Ces officiers de finances,

1. Cité par M. de Tocqueville (*l'Ancien régime et la Révolution*, liv. II, chap. IV).

2. Monin, *Opere citato*, p. 15. — Voy. les instructions envoyées à Fortia, intendant d'Auvergne, et sa réponse à Colbert, 26 août 1665 (*Correspond. administrative*).

3. Pellot, intendant de Poitou, à Colbert (*Corr. adm.*). — Voy. aussi : Lettre de Bruslart, président du parlement de Bourgogne, avril 1662 (*Corresp. administr.*).

indépendants par l'origine vénale de leurs charges, jouissant d'une juridiction très étendue, tentèrent fréquemment de se coaliser avec les cours souveraines. Richelieu eut souvent à se plaindre de leur opposition. Aussi, comme nous l'avons vu, sur le point d'engager la guerre de Trente ans, il donna aux intendants des pouvoirs extraordinaires en matière de finances, et le droit de connaître de toutes les affaires concernant l'impôt. Le département des tailles leur fut régulièrement confié à partir de 1640. Cette mesure, suivant Forbonnais, épargnait près de neuf millions, et trois mille personnes furent avantageusement remplacées par trente-cinq intendants[1]. A partir de Louis XIV, et à mesure que la royauté devient plus besogneuse, les fonctions de finances sont les attributions principales des intendants. Les circonscriptions même des généraux trésoriers, les généralités, deviennent les circonscriptions des intendants.

Ce sont eux qui reçoivent chaque année du contrôleur général le brevet de la taille, qui en font la répartition entre chacune des élections de leur généralité, les subdélégués à leur tour opèrent le département des rôles entre chaque paroisse. Encore pour ces impôts les intendants sont-ils tenus de s'accommoder avec les bureaux d'élection et de compter avec la juridiction de la cour des aides. Pour les impositions nouvelles, établies depuis leur création, ils sont maîtres absolus. Les rôles de la capitation et du vingtième sont dressés par eux et par leurs agents; d'eux aussi dépend le choix des préposés à la perception[2].

« L'autorité pécuniaire, dit Saint-Simon, s'étend bien loin. Les discussions qui naissent de toutes sortes d'impositions et de droit, le pouvoir de taxer d'office, les moyens continuels de protéger et de maintenir ceux-cy contre les autres, dépeupla peu à peu les provinces de ce qu'il y avait de gens les

1. *Mémoires d'Omer Talon* (éd. Michaud), p. 271, cité par Caillet, p. 31.

2. Voy., pour le détail, d'Arbois de Jubainville, *l'Administration des intendants*, chap. II et III.

plus considérables, qui ne purent souffrir ce nouveau genre de persécution, n'y s'accoutumer à courtiser l'intendant pour éviter les affronts et les injures par leur protection. La répartition des tailles et des autres impôts entièrement entre leurs mains, les rendit maîtres de l'oppression ou du soulagement des paroisses et des particuliers; quelque affaire, quelque prétention, quelque contestation qui s'élèvent entre particuliers, seigneurs ou autres, nobles ou roturiers, qui, n'étant point portées aux cours de justice, l'étaient à la cour, aux secrétaires d'État ou aux finances, se renvoyèrent toutes aux intendants pour en avoir leur avis, qui toujours était suivi, à moins d'un miracle fort rare[1]. »

A l'égard du clergé, de la noblesse, des communautés, leur titre d'intendants de police, mot très vague à dessein, et très élastique, leur donnait les pouvoirs les plus étendus.

« Ils bridèrent, dit Saint-Simon l'autorité des évêques à l'égard de leur temporel. » Ce temporel est en effet le domaine du roi, qui a sur lui droit de surveillance. Ce sont les intendants qui avertissent le roi des vacances de bénéfices, qui dirigent les élections des abbayes, qui instituent des administrateurs provisoires dans les évêchés en régale. Ils sont les arbitres entre les curés et les paroissiens; ils jugent de l'opportunité des fondations de couvents. Ils exécutent les sentences prononcées par les officialités contre les prêtres et les religieux, et celles qui sont décrétées contre les évêques eux-mêmes.

Ils sont chargés de la police religieuse du royaume contre les dissidents jansénistes et protestants et se signalent par leur zèle parfois intempérant. Basville fut le tyran et le bourreau des Cévennes; Foucault réprima l'hérésie avec la fougue d'un inquisiteur dans le Poitou, le Béarn et la généralité de Montauban. On a dit qu'il avait inventé les dragonnades, comme procédé de conversion; si ce fait n'est point exact, du moins Foucault se servit-il avec succès des missions bottées

1. Saint-Simon, *Parallèle des trois rois*, p. 286.

que Louvois envoyait « pour seconder les missionnaires ecclésiastiques[1] ».

Ils exercent un mandat spécial contre ce qui reste dans les provinces de noblesse turbulente ou boudeuse, retranchée dans ses châteaux forts. Ce sont les intendants de Richelieu et de Colbert qui ont exécuté les édits pour le rasement des forteresses privées dans tout le centre de la France et en Bretagne. Il suffit de lire les procès-verbaux des Grands jours d'Auvergne et la relation de Fléchier pour s'apercevoir combien était encore tenace la féodalité en certaines régions et combien oppressive pour le commun, combien aussi l'autorité des intendants dut paraître tout d'abord tutélaire aux populations, courbées sous ces tyrannies locales. Les intendants préparèrent l'œuvre des Grands jours et firent sentir au gouvernement la nécessité de ces assises extraordinaires. De Pomereu et de Fortia en Auvergne signalent les spéculations des seigneurs sur les blés, les accaparements, l'abus des corvées ou *bohades*. « Je vous assure, écrit Fortia, que l'exemple que j'y ai fait, donne la terreur, et que je n'y épargne personne[2]. » De Barentin accomplit une œuvre analogue en Poitou. Il signale un gentilhomme, de Montpomméry, qui se défend dans son château avec deux ou trois cents autres gentilshommes contre toutes les forces de la maréchaussée[3]. La noblesse fut à jamais matée et brisée par les intendants. Impuissants à résister, dégoûtés de leur asservissement, « tous ceux qui le purent désertèrent leurs terres et leurs pays, pour venir peupler Paris, la cour, y voir de loin leur inconsidération et leur chute, et tâcher de s'y faire du crédit et des protections qui les fissent ménager par les intendants[4] ».

1. Voy., sur Basville, la thèse de M. Monin. — Sur Foucault, ses Mémoires publiés dans la *Collection des Documents inédits*. Lire sa lettre du 25 juillet 1681 ; la réponse de Louvois, qui gourmande son zèle ; le plan qu'il envoie au roi pour la conversion du Béarn.

2. *Correspond. administr.*, de Fortia à Colbert (26 août 1665).

3. *Correspond. administr.*, de Barentin à Colbert (sept. 1665).

4. Saint-Simon, *Parallèle des trois rois*, p. 286.

L'ingérence des intendants dans l'administration des villes eut pour prétexte le mauvais état de leurs finances presque partout en déficit. L'intendant préside à l'opération délicate de la liquidation de ces dettes; il prohibe les assemblées, défend aux villes, désormais considérées comme mineures et en tutelle, d'aliéner leurs biens; il vérifie leurs comptes, autorise les dépenses, retient pour lui toutes les affaires qui concernent les travaux publics, les écoles, les fondations pieuses, l'assistance publique. Il commande même d'office les fêtes, les illuminations, et signale la tiédeur de ceux qui s'abstiennent à l'occasion du *Te Deum* célébré pour les victoires du roi[1].

Les communautés de village sont soustraites par eux à l'autorité seigneuriale. Ils décident de l'opportunité des assemblées paroissiales, qui ne subsistent que sous leur bon plaisir; ils jugent des contestations relatives à la nomination des syndics et finissent par les désigner eux-mêmes d'office. Ils prohibent ou encouragent les cultures, font arracher ou planter la vigne, distribuent des remèdes aux paysans dans les épidémies ou les épizooties, habituent le peuple à voir partout la main du roi, et à ne plus pouvoir se passer de la protection et de l'initiative administrative.

Que faut-il penser de l'administration des intendants? La plupart des historiens les ont rendus responsables de toutes les fautes, de tous les excès de pouvoir de l'ancien régime et de la monarchie absolue. La noblesse les a chargés de ses mélédictions et de ses haines. Toute une école de publicistes s'est formée au dix-septième siècle et s'est continuée jusqu'à nos jours, qui au nom de la liberté s'est fait l'écho des rancunes des grands seigneurs, des parlements, de tous les pouvoirs locaux, entravés dans leur action ou ruinés par les intendants. Un des principaux articles du plan de gouvernement de Fénelon est : Plus d'intendants! Saint-Simon, Boulainvilliers, toute la coterie aristocratique de la fin du règne de

1. Voy. Babeau, *la Ville sous l'ancien régime*. — *La Correspondance administrative*, de Depping. — Monin, *Essai sur l'histoire administrative du Languedoc*, chap. II.

Louis XIV, ne tarissent pas en plaintes éloquentes et passionnées sur la tyrannie de ces instruments de despotisme. Au dix-huitième siècle, les économistes de l'école de Quesnay, et, entre tous, l'Ami des hommes, Mirabeau, reprennent à leur compte ces critiques; de nos jours enfin, de Tocqueville, de Lavergne, les libéraux de l'école de Nancy, ont plaidé avec chaleur la cause des libertés provinciales compromises par ces agents de centralisation, prédécesseurs des commissaires de la Convention et des préfets de l'empire. C'est aujourd'hui un lieu commun en histoire de sacrifier les intendants et de leur imputer toutes les misères du passé.

On trouve les principales et les plus violentes de ces critiques ramassées et résumées dans les deux préfaces du comte de Boulainvilliers à l'*État de la France*[1].

« Parmi les misères de notre siècle, il n'en est point qui méritent davantage la compassion de ceux qui viendront après nous, que l'administration des intendants. Il faut reconnaître que l'opposition que formèrent presque tous les peuples à cette nouveauté a été le dernier effort de la liberté française et qu'après la légère et inutile résistance qu'ils y apportèrent, les plaies dont nous sommes frappés se sont succédé les unes aux autres, presque d'année en année, et nous ont enfin réduits à l'accablement présent....

« Le peuple ignorait ce que serait un intendant. Mais comme il est toujours amateur de nouveauté, et que, sans prévoir le mal à venir, il ne songe qu'à se délivrer du joug présent, il s'imagina que ce serait un protecteur pour lui contre l'autorité de la noblesse... Mais il n'apprit que longtemps après par une expérience douloureuse, que ces nouveaux magistrats devaient être les instruments immédiats de sa misère, que leur vie, leurs biens, leur famille, tout serait à leur disposition; maîtres des enfants jusqu'à les enrôler par force, maîtres des biens jusqu'à ôter la subsistance, maître de la vie jusqu'à la prison, au gibet et à la roue.

1. Boulainvilliers, *État de la France*, 3 vol. (édit. de Londres).

« Ces hommes, possédés d'une fureur ambitieuse, sacrifient sans peine leur patrie au désir de commander, comme ils sacrifient leur conscience à la faveur de la cour. Leur autorité particulière est la fin qu'ils se proposent; la faveur est le moyen de l'établir. Aussi, esclaves du ministère, ils se rendent par cet esclavage même les tyrans du peuple... Ils favorisent autant qu'ils peuvent dans la personne du maître le pouvoir arbitraire et despotique, pour s'en revêtir eux-mêmes chacun dans son territoire. C'est par ce moyen qu'ils sont venus à bout d'avilir la noblesse au point où nous la voyons, de fouler aux pieds toute la magistrature du royaume. C'est par ce moyen que leurs biens propres, leurs amis et leurs créatures sont à couvert des violences qui se pratiquent contre les seuls indéfendus. C'est par ce moyen que leur protection, à quelque prix qu'on l'obtienne et par quelque canal qu'on la reçoive, est l'unique secours qui se présente dans les malheurs qui consument nos provinces.

« Je réduis ma proposition à ces termes : que les intendances sont des magistratures très nouvelles, dont l'établissement et l'exercice renversent toute l'économie de l'ancien gouvernement de ce royaume et qu'elles sont par leur nature pernicieuses au roi et à ses sujets.

« La postérité croira-t-elle que de nos jours, on ait fait assez peu de cas du genre humain, assez peu estimé la gloire et la prospérité de l'État, pour s'imaginer que le gouvernement d'une province n'est qu'une espèce de noviciat, propre seulement à des jeunes gens destinés à servir dans la suite auprès du prince, en qualité de ses conseillers, sans en faire néanmoins d'autres fonctions que celle de juger quelques procès en des barreaux particuliers!... Il y a de l'aveuglement à rejeter du régime d'une monarchie les moyens qui l'ont maintenue pendant le cours de treize siècles, pour en substituer de nouveaux qui n'ont rien de plus recommandable que de faciliter un pouvoir despotique plus convenable au génie des peuples orientaux, tels que les Persans et les Turcs, qu'à notre constitution. »

Si l'amour des libertés publiques et la haine de la tyrannie administrative ont dicté de telles diatribes, il y perce néanmoins la rancune de l'aristocrate tenu à l'écart des grandes affaires où il se croit destiné par sa naissance, et le mépris des petites gens qui collaborent à l'œuvre de la royauté. L'unité monarchique et nationale s'est faite sans la noblesse et contre elle; c'est pourquoi, incapable de soutenir sa domination, elle répugne à accepter l'égalité dans la dépendance. Plus équitables sont les critiques que Necker, qui pourtant lui aussi avait son coin de chimère, dirige contre les intendants; elles s'adressent moins à l'institution qu'au personnel des intendances. « L'intendant ne considère sa place que comme un échelon pour son ambition; et si, comme il est raisonnable, on ne lui donne à gouverner en débutant qu'une généralité d'une médiocre étendue, il la voit comme un lieu de passage, et n'est point excité à préparer des établissements dont le succès ne lui est point attribué. Enfin, présumant toujours, et peut-être avec raison, qu'on avance encore plus par l'effet de l'intrigue et des affections que par le travail et l'étude, ces commissaires sont impatients de venir à Paris, et laissent à leurs secrétaires et à leurs subdélégués le soin de les remplacer dans leurs devoirs publics. »

En somme, il n'est pas juste de faire retomber sur les intendants la responsabilité des fautes de l'ancien régime et de la décadence de la France dans le dernier siècle. Les intendants ne valurent que ce que valait la royauté elle-même, dont ils ne furent que les instruments dociles et intelligents. Ils reflètent de la manière la plus exacte l'esprit du gouvernement qui les emploie. Les intendants de Richelieu, les Laffemas, les Laubardemont, les Voyer d'Argenson, sont avant tout des hommes d'action, armés comme leur maître de la raison d'État, sans scrupules et sans faiblesse, des exécuteurs froids et impassibles des volontés ministérielles. Ceux de Colbert et de Louvois sont de rudes commis, rompus aux affaires, travailleurs infatigables, et administrateurs hors ligne, parfois brutaux comme les ministres sur qui ils se

modèlent, conscients de la victoire de la robe sur les gens d'épée, les Fortia, les Pommereu, les Machault, les Foucault, les Basville de Lamoignon. Ceux enfin du dix-huitième siècle se présentent bien différents; ce ne sont plus des hommes de lutte; la rigueur de leurs prédécesseurs s'est fondue et transformée chez eux en élégance décente et en courtoisie de bon ton. La plupart sont des lettrés, des hommes de cour fins et de manières raffinées, des administrateurs intègres, mais sans morgue et sans hautaine prétention. Rien ne les distingue des gentilshommes de race, sinon leur instruction supérieure et leurs habitudes laborieuses. On peut trouver ailleurs au dix-huitième siècle des esprits plus brillants, plus féconds et aussi plus aventureux; on trouverait difficilement des politiques plus sages, plus avisés, plus expérimentés. D'Argenson, Amelot, Orry, Trudaine, Turgot, Sénac de Meilhan, Malouet, Calonne et bien d'autres sont sortis de la carrière de l'intendance. Faire le procès des intendants, c'est faire celui de la monarchie elle-même, bienfaisante et protectrice des intérêts publics sous Henri IV, concentrant sous Richelieu toutes ses forces pour la lutte contre l'étranger, féconde sous Colbert en réformes heureuses et en créations utiles qu'il faut imposer à la routine, puis impatiente de toute barrière et de tout contrôle, ennemie des libertés publiques et des initiatives privées, aimant pour elles-mêmes la domination et la réglementation à outrance. Les intendants ne furent qu'un des rouages, le principal, il est vrai, d'une machine administrative savamment combinée pour plier toutes les classes de la nation à l'obéissance, et qui finit par se fausser et s'user d'elle-même, simplement pour avoir trop duré.

CHAPITRE IV

LES ÉTATS GÉNÉRAUX

A la souveraineté royale, telle que la plupart des Capétiens l'exercèrent, ne tenant ses titres que de Dieu et de l'hérédité, ne relevant du contrôle d'aucune puissance rivale ou supérieure, source de tout pouvoir judiciaire et législatif, s'opposa pendant tout l'ancien régime le droit de la nation, représentée par les états généraux. Le roi est à la fois d'origine féodale et d'origine ecclésiastique. Comme roi féodal, il est lié envers ses vassaux par le pacte féodal et par une série de contrats permanents qui limitent son action. Il ne peut faire un pas hors de son domaine, édicter une loi d'intérêt général, entreprendre une guerre, lever un impôt, sans consulter la nation. Comme roi ecclésiastique et de droit divin, il s'affranchit de cette obligation. Le royaume est sa propriété qu'il administre sous son bon plaisir et pour lequel il n'a de compte à rendre qu'à Dieu; la nation fait corps avec lui; mais par elle-même n'a aucun droit politique en dehors de lui; elle peut user de supplications, de prières, de doléances, jamais de contrainte envers le monarque. Le roi fut le premier de ces personnages pour l'aristocratie féodale, il fut le second pour la société ecclésiastique et longtemps pour le peuple. A côté des maximes de souveraineté empruntées aux livres sacrés et aux codes impériaux retentissent, de siècle en siècle, répétées surtout dans les états, des formules bien différentes : « Tout impôt

doit être consenti par ceux qui le payent. La royauté est un office, non un héritage; c'est le peuple souverain qui, dans l'origine, créa les rois. L'État est la chose du peuple, la souveraineté n'appartient pas aux princes, qui n'existent que par le peuple[1]. C'est la volonté de Dieu qui fait les rois, et cette volonté de Dieu, c'est la voix du peuple qui la déclare. Le royaume de France est électif. C'est du peuple que sont les rois, et non les rois des peuples, vu que le peuple est la base sur laquelle le roi pose[2]. » Deux courants contraires se mêlent et se heurtent sans cesse à travers toute notre histoire : un courant d'absolutisme monarchique, un courant de liberté féodale et populaire; ayant leur source, l'un dans la personne royale, l'autre dans la nation. Le premier finira par l'emporter et dominera sans partage pendant les deux derniers siècles de l'ancien régime; le second l'emportera à son tour, quand se réuniront les états de 1789.

Origine des états. — Quelle a été l'origine de la convocation des états et de l'autorité qu'ils revendiquent? La plupart des historiens font dater du règne de Philippe le Bel le principe de l'intervention de la nation dans le gouvernement de l'Etat; d'autres, parmi lesquels Aug. Thierry[3], donnent comme antécédents aux états de Philippe le Bel les grandes assemblées des Mérovingiens et des Carolingiens, sans toutefois constater leur continuité et suivre leur filiation pendant les trois dynasties. D'autres enfin remontent jusqu'aux temps de la barbarie germaine, et aux réunions tumultueuses de guerriers que mentionne Tacite. Mais il n'est pas une tribu sauvage, à quelque race, à quelque climat qu'elle appartienne, qui ne puisse, dans ce cas, revendiquer des institutions libres, au même titre que les Germains.

A vrai dire, jamais dans notre pays la nation ne fut complètement étrangère à son gouvernement et ne se désintéressa de ses destinées. Pendant la domination romaine, les cités

1. Discours de Philippe Pot, seigneur de la Roche, aux états de 1484.
2. Discours de J. Boucher. Voy. Labitte, *les Prédicateurs de la Ligue.*
3. *Histoire du tiers état.*

envoyaient leurs soixante représentants à l'assemblée solennelle qui se tenait chaque année à Lyon, qui se tint à Arles sous l'empereur Honorius. Ces soixante députés constituaient comme le sénat des Gaules; ils apportaient à l'empereur l'hommage des provinces; mais aussi ils rendaient compte de la conduite et de l'administration des agents délégués par Rome, ils se plaignaient des vexations subies, ils demandaient et obtenaient justice de l'empereur[1]. A côté des fonctionnaires choisis par le prince, se trouvaient donc des députés, flamines des cultes locaux, élus par leurs cités, et qui élisaient à leur tour le grand pontife, qui représentait la nationalité gauloise. « C'était un chef électif du pays qui se plaçait vis-à-vis du fonctionnaire impérial. »

Nul ne peut dire dans quelle mesure ces assemblées, qui durèrent jusqu'au quatrième siècle, influèrent sur l'institution des assemblées mérovingiennes qui leur succèdent. Celles-ci paraissent avoir été surtout des revues d'armée; ce ne sont plus des prêtres qui y figurent, mais des soldats; non des représentants élus, mais les hommes libres, les leudes, tous ceux qui sont liés à la personne royale par le serment de fidélité. Si elles précèdent et préparent presque toujours des expéditions militaires, elles s'occupent quelquefois d'autres soins; la défense des églises, la protection des faibles, la répression des crimes, font aussi l'objet des préoccupations du souverain qui les préside. Les assemblées carolingiennes, telles que nous les a dépeintes le *de Ordine Palatii* d'Adalard, ne diffèrent en rien d'essentiel de celles des Mérovingiens; Charlemagne ne fit que régulariser l'institution. Elles se tenaient en mai et en octobre. Tous les hommes libres, désignés pour l'expédition projetée, avaient, sous peine de désertion, le devoir d'y assister. A l'écart de cette multitude tumultueuse, prenaient place, dans des réunions fermées et dans des locaux spéciaux, les fonctionnaires laïques et ecclé-

1. Aug. Bernard, *le Temple d'Auguste et la nationalité gauloise.* — Voy. Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques*, liv. II, ch. IV

siastiques, qui venaient rendre leurs comptes, lire leurs rapports, recevoir des instructions nouvelles, donner leur avis sur les questions qui leur étaient soumises, sans toutefois qu'un vote suivît la discussion et que leur volonté se substituât et s'imposât à celle de l'empereur. Ils n'entraient pas réellement en partage du pouvoir, et cependant ils y collaboraient; ils étaient consultés, mais non pas obéis. A côté de ces agents royaux, de ces fonctionnaires officiels, figurent déjà d'autres personnages, des abbés, des bénéficiers, des vassaux, qui, en vertu d'une charte d'immunité, ne sont encore que des agents extra-officiels, et exercent au nom de l'empereur le pouvoir des comtes dans leurs domaines; mais qui, de plus en plus nombreux, de plus en plus indépendants au neuvième et au dixième siècle, à mesure que se relâcheront les liens de subordination, et que s'affaiblira le pouvoir central, domineront ces assemblées, parleront bientôt en maîtres, prétendront gouverner le royaume et disposer de la royauté.

Ces assemblées n'ont jamais cessé. Elles n'abdiquent pas quand s'éteint la race de Charlemagne pour recommencer quand les Capétiens apparaissent. La fin de la deuxième dynastie et les commencements de la troisième sont tellement croisés et enchevêtrés, qu'entre les deux il n'y a point rupture, mais succession. Les Capétiens ne font que continuer les Carolingiens. Les assemblées de leudes et de seigneurs féodaux, qui étaient jadis des assemblées de fonctionnaires, ont pris, au contraire, la part la plus décisive à la révolution qui a porté Hugues Capet sur le trône, ou plutôt aux transmissions successives et souvent répétées de la couronne d'une race à l'autre. Ce sont ces assemblées qui ont proclamé Charles le Gros, puis Eudes, du vivant de Charles le Simple; c'est une réunion de grands laïques et ecclésiastiques qui, à l'assemblée de Senlis, sous la présidence d'Adalbéron, donna la couronne à Hugues Capet et déclara par sa voix que la royauté n'appartient pas par droit héréditaire à une famille. Mais il ne faut pas croire que l'avènement du droit électif

date de 987; il a triomphé du jour où la forme féodale a prévalu dans la société, c'est-à-dire dès la fin du neuvième siècle.

Les assemblées carolingiennes se sont continuées dès le lendemain de l'avènement de Hugues Capet. Elles sont même beaucoup plus fréquentes qu'auparavant; elles deviennent la forme habituelle du gouvernement; le roi ne peut d'abord se dispenser de les convoquer pour les principaux actes de son administration. « Comme le devoir du roi, écrit l'abbé de Fleury, Abbon, est de connaître à fond les affaires du royaume entier, afin de n'y laisser subsister aucune injustice, comment suffirait-il à une pareille tâche, sans le consentement des évêques et des grands du royaume? Comment exercera-t-il son ministère, si les princes du royaume ne lui prêtent pas l'aide et le conseil qu'ils lui doivent en raison de sa dignité? » Hugues Capet leur promet de les consulter en toute occasion et déclare que, sans leur concours, il lui est impossible soit d'agir, soit de s'abstenir[1]. En résumé, les anciennes assemblées de Charlemagne sont devenues la cour royale, le conseil permanent du souverain. Il suffit de parcourir les diplômes et les actes législatifs des premiers rois capétiens. A côté du nom du roi, figure la mention d'une foule de personnages qui ont collaboré à l'œuvre législative de la royauté. Ce ne sont pas seulement, comme on peut s'en convaincre en parcourant les titres et les dignités de ces signataires, les grands feudataires, ceux qu'on appellera les pairs de France, qui assistent ainsi le souverain, mais tous les vassaux, tous ceux qui ont prêté le serment de fidélité. Seulement ces assemblées ont changé de nom : si quelquefois on les désigne encore par les termes de *conventus* et de *concilia*, le plus souvent elles portent le nom de *curiæ solemnes*, *curiæ generales*, *curiæ coronatæ*. Elles ne se réunissent plus seulement en mai et en octobre, mais aux grandes fêtes

1. « Regali potentia in nullo abuti volentes, omnia negotia reipublicæ in consultatione et sententia fidelium nostrorum disponimus » (Lettre à l'archevêque de Sens. *Hist. script.* X, 392).

lippe Ier signale, à côté des évêques, des grands et des simples chevaliers, compris sous le nom de *populi majores*, le même peuple désigné par le terme de *populi minores*. Ce même peuple est convoqué aux curies solennelles des rois de France, qui précèdent les états généraux[1]. A mesure que les villes prennent plus d'importance dans l'État, que s'étend et se communique le droit de bourgeoisie et le droit de commune, ces convocations se répètent, et le tiers est associé plus directement et plus fréquemment à la politique des souverains. Les prévôts sont tenus, par l'ordonnance de Philippe Auguste (1690), de s'adjoindre un conseil de quatre prud'hommes pour tenir leurs assises. Le conseil des sénéchaux, aux termes de l'ordonnance de 1256, sera composé de prélats, barons, chevaliers et bourgeois des bonnes villes. On a souvent cité l'ordonnance de saint Louis, en 1262, sur le monnayage, qu'il fait contresigner par des bourgeois de chacune des bonnes villes de son domaine. Enfin d'autres états, avant ceux de 1302, furent réunis par Philippe le Bel, et composés des trois ordres, par exemple ceux de 1294, que plusieurs historiens ont signalés, à tort, comme les premiers en date. Les villes de commune et les bonnes villes étaient convoquées au même titre que les barons, puisque, elles aussi, sont des personnes féodales et des seigneuries collectives.

Ce qui fit la nouveauté des états de 1302, ce fut, en même temps que la gravité des événements qui les provoquèrent, l'extension inusitée donnée à cette consultation nationale. Ce n'était rien moins que la querelle du sacerdoce et de l'empire, la question des droits de l'Église et des droits de l'État,

1. En 1173, Louis VII, avant de déclarer la guerre à Henri II, réunit une assemblée à Paris : « Nam rex Franciæ, convocatis Philippo comite Flandriæ et Mathæo fratre illius, comite Boloniæ et Henrico, comite de Trois, et Theobaldo, comite Blesensi et comite Roberto, fratre regis Franciæ, et comite Stephano, et cæteris comitibus et baronibus Franciæ et præterea omnibus archiepiscopis et episcopis et clero *et populo* regni Franciæ, magnum celebravit consilium apud Parisiis. »

Gesta regni Henrici Secundi Benedicti abbatis, I, 43, 44. (Cité par Luchaire : *Annal. de la Fac. de Bordeaux; loco citato.*)

qui, après avoir bouleversé l'Allemagne, se posait en France. Boniface VIII annonçait l'intention « de mettre un terme aux oppressions que souffrait le clergé de France, et de travailler à la réformation du royaume, à la correction du roi et au bon gouvernement de la France ». Un empiètement aussi grave sur les droits qu'il tenait de Dieu et de ses ancêtres décida Philippe le Bel à faire appel à la fidélité de toutes les classes de la nation. Tous les nobles, les évêques, les abbés, les doyens de chapitre, reçurent des lettres monitoires, leur enjoignant de comparaître personnellement, « pour délibérer sur certaines affaires concernant le royaume ». Les villes durent être représentées par des députés. Comme seigneur et comme roi, Philippe faisait appel à ses vassaux et à ses fidèles. C'est au nom du serment prêté que le roi s'adressait aux diverses classes de la nation. Éluder la convocation, c'était rompre la foi jurée au souverain. Les nobles étaient punis par la confiscation de leur fief; les villes, par la suppression de leurs franchises. Paraître aux états était si bien une obligation de fief, que les veuves elles-mêmes durent se faire représenter par des procureurs[1]. En un mot, la comparution à l'assemblée royale était pour les députés, non pas un droit, mais un devoir.

Dans l'assemblée, qui fut tenue à Notre-Dame, le roi demanda aux nobles de qui ils tenaient leurs fiefs; aux évêques et aux abbés de qui ils tenaient leurs dignités et leurs bénéfices; aux villes qui leur avait concédé leurs franchises; à tous à qui leur fidélité était engagée par le serment. La réponse ne faisait point doute. Fort de la déclaration des trois ordres, rédigée par écrit, Philippe le Bel osa braver la papauté.

Il n'y eut ni délibération, ni discussion, ni discours échangés sur les droits du pape, ni vote. Le roi ne demande pas des conseils à ses fidèles, mais leur approbation. La procuration des députés des villes porte qu'ils sont mandés « pour entendre, recevoir, approuver et faire tout ce qui leur serait commandé par le roi, sans exciper du recours à leurs commettants ». Il

1. Voy. Boutaric, *la France sous Philippe le Bel*, le chap. : *les États généraux*.

n'est pas question de volonté et de souveraineté populaire; la prérogative royale n'est ni contestée ni limitée. Le roi parle et commande en maître. Rien ne ressemble plus aux champs de mai de Charlemagne que les états tenus sous Philippe le Bel. Le roi ne croit pas avoir fait à la nation aucune concession nouvelle ni avoir inauguré un régime de contrôle. Jusqu'alors, pour obtenir de l'argent ou des soldats, il était obligé de s'adresser séparément aux grands feudataires, aux villes, aux ecclésiastiques, et de consentir une foule de contrats et de conventions particulières. Il crut avoir fait faire un grand pas à l'autorité monarchique, en réunissant dans une cour vraiment plénière toute la nation, en l'obligeant à s'engager du même coup tout entière, et en la dominant de sa présence. sans que personne pût éluder ses ordres.

La Révolution de 1355-1358. — Cinquante ans plus tard les choses devaient se passer tout autrement. Dans l'intervalle, la royauté, pour la première fois depuis l'avènement des Capétiens, avait capitulé devant la réaction féodale. L'œuvre de Philippe Auguste, de saint Louis, de Philippe le Bel avait été compromise par les successeurs de ce prince. L'aristocratie avait pris sa revanche des défiances de la monarchie; systématiquement écartée du pouvoir, elle avait fini par s'en rendre maîtresse et par couronner son chef, Philippe de Valois. A la faveur de ces désordres et de ces luttes, la bourgeoisie, enrichie par une longue paix, développa ses institutions de liberté. La royauté a entraîné la France dans une guerre de succession, impolitique et imprudemment engagée. Les défaites des armées féodales, la détresse des finances la mettent à la merci des états. Nous assistons de 1355 à 1358 à la tentative la plus mémorable pour fonder en France le régime représentatif et faire prévaloir l'autorité permanente des états.

Les députés, parmi lesquels dominent les représentants du tiers, sont frappés des pilleries des agents royaux et du désordre de l'administration. Habitués aux pratiques régulières et sévères, à la comptabilité rigoureuse des communautés, ils veulent administrer la France comme une grande commune.

De leurs délibérations sortent les célèbres ordonnances de 1355 et de 1356, que Lally-Tollendal et, après lui, Mme de Staël ont appelées la Grande Charte française, et qui offrent en effet avec la Charte des Anglais de nombreuses et frappantes analogies.

Les députés arrêtent qu'une armée sera levée pour faire la guerre aux Anglais, et, « pour faire ladite armée et payer les frais et despens d'icelle », ils établissent la gabelle sur le sel et une imposition de 8 deniers sur toute marchandise vendue. Ces impôts seront payés par tous les ordres et toutes les classes de la nation, sans nulle exception[1].

La perception des impôts est enlevée aux agents royaux, pour être remise aux états et aux députés qu'elle déléguera dans ces fonctions[2].

L'impôt ne pourra être distrait de sa destination particulière, qui est le fait de guerre, pour être employé à d'autres dépenses et détourné de l'affectation que les États lui assignent, par le roi et ses officiers[3].

Il sera rendu aux états un compte détaillé de l'emploi de l'argent remis aux trésoriers royaux[4].

1. « Et icelle payeront toute manière de gens, clercs, gens d'Église, hospitaliers, nobles, non nobles, monnayers et autres, sans quel nul s'en puisse dire franc ou exempt, de quelque état, condition ou dignité qu'il soit, ou de quelconque privilège qu'il use... et voulons que nous-même, notre très chère compagne la Reyne, notre très cher fils le duc de Normandie, et tous nos autres enfants et ceux de notre lignage contribueront pareillement auxdites gabelles et impositions. »

2. « Est ordené que des trois États dessusdits seront ordenés et députés certaines personnes bonnes et honnêtes, solvables et loyaux et sans aulcun soupçon... qui auront receveurs et ministres, selon l'ordenance et instruction qui sera faite sur ce. »

3. « Que toutes les aydes dessusdites... seront soumis et converties entièrement au fait de la guerre, sans que nous, notre très chère compagne la Reyne... en puissent prendre, lever, exiger, ou demander aucune chose par quelque manière que ce soit.... Et si par aventure, aulcuns de nos officiers ou autres, sous ombre de mandements ou impetrations aucuns, voulaient ou s'efforçaient de prendre ledit argent, lesdits députés et receveurs leur pourraient et seraient tenus de résister de fait. »

4. « Que au premier jour de mars prochain venant, s'assembleront en notre ville de Paris les personnes des trois États dessusdits, pour voir

L'octroi de cet impôt ne vaudra que pour un an. Il est levé sans préjudice des franchises et libertés des états, qui seuls ont le droit d'en prescrire la prorogation pour les années suivantes, si les nécessités du royaume commandent de nouveaux sacrifices[1].

Cette ordonnance fut complétée par celle de 1356 qui instituait, comme sanction et comme garantie de l'exécution des volontés des états, diverses commissions chargées d'assister le dauphin, régent du royaume, de lui servir de conseil dans tous les actes de son administration et de présider aux réformes reconnues indispensables par les députés. Un de ces conseils devait accompagner le dauphin dans tous ses déplacements et ses voyages. Un autre, « c'est assavoir quatre prélats, douze chevaliers et douze bourgeois, auraient puissance de tout faire et ordener au royaume, ainsi que le roy, tant de mettre et oster officiers comme de autres choses ». Ils devaient former le grand et secret conseil, résidant à Paris, et « réformer la chambre des comptes, l'état de toutes les chambres et de tous autres offices, secrétaires, notaires et sergens d'armes, pour en être l'ordenance faite par M. le duc ». Enfin une commission militaire, choisie encore parmi les députés des états, devait présider à la défense du royaume « et vaquer à l'expédition du fait de la guerre[2] ». Le gouvernement tout entier passait ainsi des mains de la royauté à celles des états. Consentement libre de l'impôt, durée et périodicité de cet impôt entraînant la périodicité des états, contrôle financier, désignation des membres du conseil, c'est-à-dire, responsabilité ministérielle; du premier coup, sous la pression des événements, les nobles et bourgeois du qua-

et ouïr le compte de ce qui sera fait, baillé et distribué; et se ils veoient que lesdits aides ne suffisent pour ce présent subside, ils pourront croître la gabelle, selon ce que leur semblera et que nécessité le requerra. »

1. « Que ces présentes aydes dureront jusques à un an, et nous sont accordées par les trois états dessusdits, sans préjudice de leurs libertés, privilèges et franchises, et pour ce que lesdits aydes ne sont accordés que pour un an tant seulement.... »

2. *Ordonnance de* 1356.

torzième siècle avaient trouvé toutes les règles et assuré les conditions d'existence du gouvernement constitutionnel.

Nous n'avons pas à raconter comment cette tentative échoua par suite de la résistance obstinée du dauphin, du soulèvement des Jacques, des violences auxquelles furent entraînés Ét. Marcel et les états. L'assassinat de Marcel, qui avait été l'âme de la révolution, qui, devançant les idées de son temps, avait compris que la royauté ne souscrirait jamais à sa déchéance, et essayé de substituer aux Valois une branche collatérale, fut le signal du retour pur et simple à l'ordre de choses qui avait précédé les convocations de 1355 et 1356. Une seconde fois, après la Renaissance et après la Réforme sous le règne des trois fils de Henri II, la nation fut sur le point de faire céder la prérogative royale à la souveraineté populaire. Le régime des assemblées se maintint de 1560 à 1593; Henri III se résigna pour sauver sa couronne aux concessions et aux capitulations qu'avait subies la royauté anglaise dont il rappelait l'exemple[1]. Cette fois encore la révolution fut compromise par les fureurs de la Ligue, par les violences de la population parisienne, par l'obstination des états à ne pas reconnaître Henri IV, et à lui préférer un candidat espagnol ou à son défaut un protégé de la Ligue. De ce jour la cause des états et celle des libertés publiques fut perdue en France. Le premier des Bourbons conquit son trône sans rien devoir à la nation régulièrement consultée, et fut accueilli par les Français comme un sauveur, malgré le vœu des états, qui ne représentaient plus qu'une faction.

Le droit électoral. — Pendant trois siècles le pouvoir fut donc partagé entre le roi et les états, sans que la question ait été réglée de savoir si la souveraineté appartenait en dernier ressort à l'un ou aux autres, les rois persistant à n'attribuer aux états qu'une autorité consultative, les états ne voulant voir dans la royauté qu'un office public et une magistrature suprême.

1. Voy. chap. I, *le Pouvoir royal* (4e partie).

Le mode même de convocation semblait préjuger la question en faveur du prince. C'est de lui, en effet, que venait le choix de l'époque et la fixation du lieu où devaient se réunir les députés[1].

Avant Philippe le Bel et sous le règne de ce prince, la comparution aux états est regardée comme un devoir féodal et comme l'extension du service des plaids que tout vassal doit à son seigneur. On ne peut éluder cette obligation sans excuse valable et authentique, sans se rendre coupable de forfaiture. Les nobles doivent le service des états en raison de leurs fiefs; aussi les veuves et les mineurs doivent-ils se faire représenter par procureurs. Parmi les membres du clergé, quelques prélats grands feudataires siègent de droit, comme les nobles, en raison de leurs terres. Les chapitres et les abbayes au contraire déléguaient l'un d'entre eux, d'ordinaire l'évêque, le doyen du chapitre, l'abbé ou même des laïques faisant office d'avoués du monastère, et pourvus d'une procuration en règle. Dans les communes, le choix se portait d'ordinaire sur le maire ou sur quelqu'un des échevins; dans les bonnes villes, il arrivait souvent que le prévôt lui-même représentait les habitants.

Vers le milieu du quatorzième siècle, à la faveur du développement des mœurs publiques, siéger aux états ne fut un droit pour personne, et les députés sortirent tous de l'élection. Les évêques eux-mêmes, pour représenter leur clergé, durent avoir été désignés par lui. Un chanoine de Rouen, Olivier Masselin, répondait ainsi aux prélats qui prétendaient assister sans délégation aux états de 1484 : « Au commandement du roi, le clergé, la noblesse, le tiers état, sont convoqués dans les bailliages et sénéchaussées. S'il plaît à Nosseigneurs les évêques de s'y rendre, et s'ils désirent être élus, ils ne manqueront pas de l'être. Tous les membres du clergé, évêques ou clercs, qui siègent ici sont censés tenir leurs pouvoirs de

1. Picot, *le Droit électoral de l'ancienne France* (*Revue des Deux Mondes*, 1er juin 1874). Voy. aussi du même : *Histoire des États généraux*, 4 vol.

ceux qui les ont choisis et délégués. On prétend que l'usage établi permet aux évêques d'être convoqués et de siéger, lorsqu'ils en ont le désir. C'est le contraire qui est vrai. »

Quand le roi jugeait opportun de convoquer les états, il avertissait les baillis et sénéchaux du royaume par lettres royales. Il leur prescrivait que, après les présentes reçues, ils eussent à prévenir par cri public, à son de trompe ou autrement, la population de la principale ville de leur ressort. A leur tour, les baillis transmettaient la convocation royale aux prévôts, viguiers, châtelains de leur ressort, qui eux-mêmes faisaient parvenir la déclaration de la volonté royale aux dernières paroisses du royaume. Dans les villages, c'était le curé, au prône, qui était chargé d'annoncer aux paysans la grande nouvelle, et qui leur assignait d'ordinaire le dimanche suivant pour se réunir et délibérer sous le porche de l'église.

Les paysans se réunissaient, après vêpres, au son de la cloche; ils exposaient leurs doléances, exprimaient leurs vœux, rédigeaient le cahier du village paraphé par le notaire, et désignaient en même temps deux d'entre eux, pour représenter à l'assemblée de la prévôté les plaintes et remontrances de la communauté, et concourir avec les autres paroisses au choix des électeurs de bailliage. Dans cette assemblée de ville, les paroisses réunies procédaient à la même opération. On fondait en un seul le cahier des paroisses et l'on élisait les nouveaux délégués. L'assemblée générale se tenait au chef-lieu du bailliage. Les électeurs du tiers siégeaient d'habitude à l'hôtel de ville, présidés par le maire. Après avoir fait vérifier leurs procurations, ils nommaient une commission pour arrêter les termes du cahier général qui devait résumer les doléances du bailliage, et qui était ensuite soumis à l'approbation de l'assemblée. Puis, à la simple majorité, on choisissait les députés, dont le nombre variait suivant les localités et les provinces.

Les opérations étaient moins compliquées pour le clergé et la noblesse. Les représentants des chapitres et des monastères, les bénéficiers, les doyens, les curés de paroisse, se réunissaient

au chef-lieu, rédigeaient le cahier, dont une commission discutait les articles, et désignaient celui d'entre eux qui en défendrait la teneur aux états. L'assemblée de la noblesse était composée de tous les possesseurs de fiefs, qui procédaient dans la même forme que le clergé.

Chaque ordre avait ainsi dans le bailliage son cahier, et chaque député tenait son mandat d'un des trois ordres. Il arriva cependant aux états de 1484 que les trois ordres se réunirent pour nommer en commun leurs délégués aux états. Cette heureuse innovation ne put se maintenir. Au lieu de représenter les rancunes d'une classe, le député par ce moyen représentait avant tout les intérêts de la province, et, comme on l'a dit, « cumulait sur sa tête un triple mandat ». Il n'en avait que plus de force pour faire prévaloir ses vœux et parler avec autorité dans l'assemblée des états. L'unité de la nation s'opérait ainsi par la fusion des ordres. Par une conséquence nécessaire, le vote se faisait non par ordre, mais par province; et sur le terrain des intérêts généraux, l'entente était plus facile que sur celui des intérêts de caste et de coterie. Aucun député n'avait qualité pour défendre, à l'exclusion de ses collègues d'une autre origine, l'Église, le peuple ou le corps de la noblesse, et pour ressusciter les vieilles haines en les opposant les uns aux autres. Aussi, aux états de 1484, un noble pouvait-il dire : « Il semble, à en juger par le discours que vous venez d'entendre, qu'ici les ecclésiastiques ne soient occupés que des affaires d'Église, les nobles des affaires de la guerre, et les membres du troisième ordre seuls des affaires de la nation. Peut-être ces derniers s'imaginent-ils être parmi nous les seuls et uniques représentants du tiers état, c'est-à-dire, du peuple. Qu'ils lisent donc d'un bout à l'autre le contenu de leurs procurations; ils verront clairement que les ecclésiastiques et les nobles ne sont pas moins qu'eux les mandataires du peuple, que tous les députés tiennent leurs pouvoirs de tous les électeurs réunis des trois états, et que ce n'est pas seulement de l'ordre auquel il appartient que chaque député est censé tenir son mandat. Les députés des trois ordres travaillent en commun

au bien de la chose publique, devoir qui ne diffère pas suivant l'origine du mandat. » Malheurensement ce n'est qu'en 1484 que les représentants auront le droit de parler ainsi. Cette concorde et cette harmonie n'auront pas de lendemain; aux convocations suivantes, les députés issus d'origines différentes, enfermés dans un mandat plus restreint, reviendront à leurs querelles stériles, et de noble à bourgeois se traiteront comme de maître à valet, sans souci de l'unité de la nation.

Quelques pays d'états provinciaux, plus habitués à la pratique des libertés publiques, et fortement imprégnés de l'esprit local, gardèrent pourtant cette coutume. C'est ainsi que, dans le Languedoc, si les trois ordres rédigeaient séparément leurs cahiers, ils nommaient en commun leurs députés. Il en était de même en Champagne. Dans la Bretagne, la province de France la plus attachée à son indépendance et aux privilèges particuliers de la province, afin que les intérêts de classe cédassent toujours le pas aux intérêts bretons, chaque ordre choisissait les députés de l'ordre différent : ceux du clergé étaient élus par la noblesse et par le tiers; ceux du tiers par le clergé et la noblesse; ceux de la noblesse, par le clergé et par le tiers.

Les conditions d'électorat et d'éligibilité n'existaient guère que dans les villes. Le droit de bourgeoisie conférait le droit électoral. Rarement aussi se présentent des cas d'incompatibilité. Les officiers du roi présentent leur candidature aux assemblées de bailliages et sont élus, sans qu'on craigne que leur qualité de fonctionnaires leur lie les mains et entrave leur liberté. Aux états de 1614, sur 192 députés du tiers, 151 étaient officiers royaux. Il est vrai que la plupart tenaient leurs offices, non de la nomination royale, mais de la vénalité, et que par là leur indépendance à l'égard du souverain était complète.

La royauté redoutant l'opposition des états, et craignant de leur part des tentatives de domination, essaya quelquefois de diriger le choix des électeurs et d'influer sur la désignation des élus. Ces faits de pression sont surtout à noter au moment

où les passions politiques et religieuses sont portées jusqu'à l'exaspération, ou quand des intérêts personnels graves sont en jeu. C'est ainsi qu'en 1560, les Guises, qui sont maîtres du pouvoir depuis la mort de Henri II et craignent de voir déjà cesser leur domination, recommandent aux baillis « d'avoir l'œil ouvert sur les esprits malins qui pourraient être composés des reliques de la rébellion et tumulte d'Amboise, ou sur autres gens studieux de nouvelletés et d'altérations d'État » ; entendez, sur les protestants. Malgré ces précautions, les élections furent dans tout le Midi favorables aux réformés. Le gouverneur du Languedoc en avise le duc de Guise. « Il était bien marri de n'avoir pu empêcher leur élection et parlement; mais la pluralité des voix l'avait emporté. » Ces nouvelles reçues, le duc dépêcha des estafiers pour empêcher les députés d'arriver jusqu'à Orléans et « pour les mettre en lieu où ils n'eussent jamais pu faire bien ne mal ». Les protestants échappèrent aux pièges et purent atteindre sans encombre le lieu de la convocation. En 1576, la Ligue, déjà organisée en nombres de villes, s'évertue à faire échouer les réformés; « et pour ce on allait monopolant toutes les villes, le clergé et la noblesse, à ce qu'ès états provinciaux, ils conclussent à une seule religion et en chargeassent les mémoires de leurs députés, afin que même résolution se prît ès états généraux[1] ». Si la Ligue ne parvint pas à éliminer l'élément huguenot aux premiers états de Bois, douze ans plus tard elle était plus forte; elle couvrait la plus grande partie de la France du réseau de ses comités; aux seconds états de Blois elle domine entièrement l'assemblée, et prépare ouvertement la ruine du protestantisme et la déposition du souverain[2].

Droits et compétence des états. — Les droits et la compétence des états ne furent jamais réglés et ne pouvaient l'être. Si l'on considérait les états comme une assemblée consultative, ils n'avaient de pouvoirs que ceux qu'il plaisait au roi de leur concéder; si, au contraire, la souveraineté nationale rési-

1. *Mémoires de Mme de Mornay.*
2. Voy. Vitet, *les États de Blois.*

dait dans les états; aucune partie du gouvernement ne pouvait leur échapper, et il dépendait d'eux de faire sa part au prince.

Cependant le droit de consentir l'impôt ne leur fut jamais sérieusement contesté; ce ne fut que par usurpation et par surprise que les rois éludèrent la nécessité de consulter sur ce point la nation. Or de ce droit dépendaient tous les autres. Aux termes de la loi féodale, nulle aide ne peut être levée sans l'aveu des contribuables. Les rois étaient obligés de s'adresser aux villes, aux possesseurs de fiefs, aux assemblées du clergé, aux provinces, et de passer avec chaque corps des traités pour obtenir de l'argent. Ce droit que possédait chacun des états en son particulier, à plus forte raison le possédaient-ils collectivement et avaient-ils plus de chance de le défendre avec succès dans une assemblée générale. Philippe le Bel le reconnaissait quand il demandait aux états de 1303 une aide extraordinaire, pour subvenir à sa guerre de Flandre. Il fut solennellement reconnu par son successeur, Louis le Hutin, qui promit, dit Nicolas Gilles, pour lui et ses successeurs, « qu'à l'avenir il ne se lèverait aucuns deniers dans le royaume que du consentement des trois états, qui en feraient en même temps l'emploi et le recouvrement ». Cette déclaration, souvent invoquée et rappelée aux diverses convocations d'états, fut confirmée dans l'assemblée de 1338 : « En ensuyvant le privilège de Loys le Hutin, roi de France et de Navarre, fut conclu par les gens des états de France, présent ledit roi Philippe de Valois, qui si accorda que l'on ne pourrait imposer ni lever taille sur le peuple, si urgente nécessité ou évidente utilité ne le requérait, et de l'octroi des gens des états. » Il n'est pas de loi essentielle du royaume qui ait été plus souvent reconnue et revendiquée, et non pas seulement par les députés des états, dont c'était le devoir de maintenir en toute occasion le principe féodal du consentement de la nation, mais encore par les publicistes les plus attachés à la prérogative royale. Commines écrit : « Notre roi est le seigneur du monde qui moins a cause de user de ce mot : j'ai privilège de lever sur mes sujets ce qui me plaît. Car ni lui ni autre ne

l'a; et ne lui font nul honneur ceux qui ainsi le disent pour le faire estimer plus grand; mais le font haïr et craindre aux voisins qui pour rien ne voudraient être sous sa seigneurie [1]. » Et comme exemple à observer, le même Commines cite l'Angleterre, où le consentement de la nation aux impôts est reconnu indispensable, et qui « entre toutes les seigneuries du monde est celle où la chose publique est mieux traitée, où règne moins de violence sur le peuple, où il n'y a nuls édifices abattus ni démolis pour guerre [2] ». Bodin, qui fut, dans ses six livres de la *République*, le défenseur si éloquent de la prérogative royale contre les doctrines populaires des protestants et les doctrines théocratiques des ultramontains, regarde le même principe comme une vérité indiscutable et hors de question : « On dit que le roi d'Angleterre ne peut lever subsides sans consentement du parlement; mais les autres rois n'ont pas plus de puissance que lui. Il n'est en la personne même de prince au monde de lever impôt à son plaisir sur le peuple, non plus que de prendre le bien d'autrui. » Toutefois, si jamais principe ne fut plus hautement et plus souvent affirmé, jamais principe ne fut plus souvent violé ou éludé : Charles V, Charles VII, Louis XI, François Ier, ont été tour à tour accusés d'avoir donné les premiers l'exemple de cette violation et d'avoir établi des impôts sans l'octroi des états. A vrai dire, il n'en est rien. Le premier exemple incontesté d'un impôt établi de la pleine volonté du roi date de la monarchie absolue et de Louis XIV, et cet impôt est celui de la capitation. Charles V s'autorisa du vote des états, réunis pendant le règne de son père, pour maintenir les aides et les tailles obtenues pour les dépenses de la guerre ; Charles VII et Louis XI prétextèrent l'abdication des états pour lever la taille, et leurs successeurs usèrent du même prétexte de l'entretien de l'armée permanente pour ajouter sans cesse des crues nouvelles à l'impôt consenti une fois pour toutes par les états d'Orléans de 1439.

1. Commines (édit. de la *Société de l'Histoire de France*), t. II, ch. XIX.
2. Id., *ibid.*

Ce fut, en effet, sous le règne du prince qui finit heureusement la guerre de Cent ans que les députés du tiers renoncèrent spontanément à la plus essentielle des prérogatives des états. Non pas que l'on trouve dans l'ordonnance de 1439 ni dans celle de 1444 un seul mot où cette renonciation soit formellement stipulée : mais, en consentant à l'établissement d'une armée permanente, qui était à ce moment un bienfait pour le pays, les états consentaient par cela même le prélèvement de la taille qui devait la solder. Il sembla superflu aux députés de s'assembler chaque année pour faire les frais de cette solde annuelle; ils étaient las des absences, des déplacements onéreux que leur imposaient des convocations si fréquentes; les villes trouvaient lourdes les charges d'entretien de leurs représentants. La bourgeoisie tout entière avait confiance dans le roi bourgeois qui avait chassé les Anglais, qui partageait sa vieille haine contre la noblesse, et qui avait besoin d'une armée pour tenir en respect ces ennemis de son repos et de sa tranquillité. On ne peut douter, malgré le silence des ordonnances, qu'il y ait eu de la part des états une renonciation implicite ou formelle à leur droit. Commines l'affirme, et Charles VII lui-même le déclare dans sa réponse aux nobles réunis à l'assemblée de Nevers (1441) : « Et n'est jà nul besoin d'assembler les trois états pour mettre sus lesdites tailles; car ce n'est que charges et dépenses au pauvre peuple, qui a à payer les frais de ceux qui y viennent; et ont requis plusieurs notables seigneurs dudit pays, qu'on cessât telles convocations faire et pour cette cause sont contents qu'on envoie la commission aux élus selon le bon plaisir du roy. »

Cette abdication aussi généreuse qu'imprudente fut renouvelée sous Louis XI, aux états de Tours, en 1467, après la première guerre du Bien public. La France est toute avec le roi dans la lutte qu'il soutient contre l'aristocratie rebelle et ne marchande pas les sacrifices d'argent qu'il réclame d'elle. « Et dès maintenant pour lors, toutes les fois que lesdits cas écherraient, iceux des états ont accordé et consenti, accordent

et consentent que le roy, sans attendre autre assemblée ni congrégation des états, pour ce que aysément ne se peuvent pas assembler, y puisse faire tout ce que ordre de justice porte; promettant et accordant tous iceux états de servir et ayder le roy touchant ces matières et en ce lui obéir de tout leur pouvoir et puissance et de vivre et mourir avec lui en cette querelle. » Les rois reconnurent mal cette confiance, car ils profitèrent du blanc-seing des états pour accroître sans mesure l'impôt de guerre et l'appliquer à tous les besoins généraux du royaume.

Ce n'est pas cependant que les états aient renoncé à leur droit de consentir tous nouveaux impôts et qu'ils se soient définitivement lié les mains pour l'avenir. Toute l'histoire des états proteste contre une telle interprétation. Aux états de Tours, assemblés sous Louis XII, l'impôt de la taille fut diminué des trois quarts, et les députés déclarèrent « que dorénavant ils n'entendaient pas qu'on mît sus aucune somme de deniers sans les appeler ». Pareilles réclamations se font entendre à chaque convocation, à Orléans, à Pontoise, à Blois, et les trois ordres sont unanimes dans ces affirmations réitérées de leur prérogative. Il n'en fut pas moins acquis que les députés du tiers, par leurs concessions de 1439 et de 1467, avaient livré aux souverains le moyen d'éluder, à moins de périls extraordinaires, toute convocation nouvelle, et de se procurer des ressources sans faire appel à la nation.

Le droit de voter l'impôt implique celui de le refuser. Ainsi, de notre temps, les assemblées, pour marquer qu'elles n'ont pas confiance dans leur gouvernement et qu'elles prévoient un mauvais usage des ressources mises à sa disposition, refusent aux ministres le vote du budget. Les choses se passaient de même au quinzième et au seizième siècle. Citons une circonstance mémorable où le refus de l'impôt sauva la France de la guerre civile. L'honneur de cette résistance courageuse revient tout entier au savant publiciste Bodin, aux états de Blois de 1576. La plupart des députés envoyés à cette assemblée ligueuse avaient reçu mandat de leurs commettants « qu'il plust au

roy unir tous ses sujets en une seule religion, catholique, romaine ». Le clergé, la noblesse, une partie du tiers demandèrent donc le retrait des édits de pacification et de tolérance qui laissaient aux protestants la liberté du culte. Bodin protesta seul d'abord contre cette proposition, qui équivalait à une déclaration de guerre, et réussit à rallier autour de lui quelques collègues courageux. Pour subvenir aux frais de la guerre, des subsides étaient nécessaires. Les deux premiers ordres voulaient y faire face par une crue de la taille à la charge du tiers. Celui-ci refusa, se retranchant derrière ses cahiers, qui réclamaient une diminution des impôts, et déclarant que les dépenses seraient réparties sur les trois ordres ou qu'il s'abstiendrait de les voter. Cette attitude donna à réfléchir aux nobles et aux ecclésiastiques; la passion religieuse eut le temps de s'apaiser et de tomber. Les instances mêmes du roi, qui revint neuf fois à la charge, finirent par paraître suspectes aux ligueurs, qui craignaient un piège dans cette demande de subsides. Les trois ordres se trouvèrent gagnés aux conseils que la modération et l'horreur de la guerre civile avaient inspirés à Bodin. L'impôt fut refusé le 22 février 1577. Les seconds états de Blois de 1588 furent plus formels encore. Les députés non seulement prescrivirent comme indispensable l'acquiescement des états à toute levée nouvelle, mais ordonnèrent aux communautés de résister aux agents royaux et de ne rien payer si les états avaient refusé leur vote. Le roi s'engagea solennellement à respecter la volonté des états et à leur laisser toute la gestion financière du royaume.

Que pouvait servir cependant cet exercice intermittent du droit de voter l'impôt, et de quel profit pouvait-il être pour la nation, si les états ne se réunissaient qu'à longs intervalles, et si les députés n'étaient appelés que pour constater le désordre et le déficit? Ils trouvaient le plus souvent la France engagée sans leur aveu dans des aventures qui exigeaient des sacrifices immédiats et coûteux. Comme on les convoquait à la dernière extrémité et quand la royauté avait épuisé toutes

les ressources, l'hésitation n'était pas possible et leur consentement était imposé par les circonstances. Des états de Tours sous Louis XII à ceux d'Orléans sous Charles IX, cinquante ans se passèrent sans réunion d'états, pendant lesquels les dépenses du royaume furent plus que triplées, la royauté faisant face à ses guerres et à ses prodigalités par des augmentations des impôts existants, des aliénations de domaine, l'établissement de la vénalité des charges, par des emprunts. Pour que la prérogative des états eût son plein effet, il aurait fallu qu'ils réussissent à assurer la périodicité de leurs convocations et que, dans l'intervalle, par l'institution de commissions permanentes ou par la responsabilité des ministres, ils conservassent des moyens de surveillance et de contrôle.

Les états s'efforcèrent de réaliser cette double condition, essentielle à l'existence et au maintien de leur autorité. Ils se heurtèrent à une résistance opiniâtre et à une fin de non-recevoir constante de la part de la royauté. Les députés n'avaient pas à invoquer des droits antérieurs. Les rois avaient eu toujours l'initiative des convocations d'états; c'était par des lettres adressées aux baillis et lieutenants généraux que le peuple était prévenu des désirs du souverain. Ils pouvaient, il est vrai, faire leurs conditions à titre de prêteurs, fixer la durée des aides votées, défendre aux contribuables de payer, cette durée une fois écoulée. Mais ils ne disposaient pas de moyens de contrainte réels contre le souverain; ils n'avaient pas de loi contre le roi et ne pouvaient s'adresser qu'à son bon plaisir. Sans cesse ils reviennent à la charge pour obtenir des engagements formels. En 1484, ils réclament une convocation tous les deux ans : « Que le bon plaisir du roy soit faire trêve et assembler les états dedans deux ans prochainement venants en lieu et temps qu'il lui plaira, et que de cette heure lesdits lieu et temps soient nommés, assignés et déclarés. » Aux états de Tours, l'impôt n'a été accordé que pour deux ans; cinquante années se passent sans convocations d'états. Aussi, quand l'assemblée d'Orléans se réunit en 1560,

les députés se plaignent. « Les grandes maladies qui rongent le royaume, disent-ils au roi, n'avaient pas été engendrées en un seul jour, mais se sont accumulées d'une continuité de mal sur mal, faute d'y avoir donné remède en temps et heure, qui est la discontinuation de l'ordre des états, introduit par les rois ses prédécesseurs avec une tant sainte providence. » Ils demandent que des réunions périodiques soient fixées de cinq ans en cinq ans, « sans attendre plus particulier mandement de Sa Majesté, et tenir ce ferme et irrévocable pour quelque occasion que ce soit, de guerre ou autrement. » Il est même des cas où, sans attendre l'échéance de cinq ans, les états se réuniront spontanément. « Toutes les fois que la couronne viendrait entre les mains d'un prince mineur de vingt ans, ou autrement incapable de manier les affaires du royaume, les états seraient convoqués, pour délibérer et ordonner avec les princes du sang. » Aux états de Pontoise, on fait aux princes du sang une obligation de réunir les députés dans le délai de trois mois, « sous peine d'un recours contre eux comme coupables d'avoir abandonné et méprisé le bien et utilité de tout le royaume. » Au cas où les princes ne feraient pas leur devoir, on fixe la réunion au quinzième jour du quatrième mois, à l'heure de midi. On revient, aux états de Blois, sur les mêmes garanties. Le clergé même propose que les réunions soient quinquennales et qu'il soit acquis qu'on n'attendra pas le mandement royal. En 1614, on vote à l'unanimité la réunion d'assemblées décennales; on demande que ce décret soit admis comme une loi fondamentale du royaume, « afin qu'à l'avenir Sa Majesté et ses successeurs puissent être aisément, et sans flatterie et dissimulation, instruits des nécessités publiques et plaintes de son peuple contre les plus puissants, soit ecclésiastiques ou officiers et ministres du gouvernement ». Ces vœux furent toujours superflus et ces précautions inutiles. Les rois évitèrent de s'engager ou violèrent leurs promesses. Les états ne furent convoqués que quand leur secours fut indispensable à la royauté. Jamais de son plein gré le souverain ne consentit à se mettre en tutelle.

Le retour à bref délai de sessions régulières eût été moins nécessaire si, dans l'intervalle, les rois avaient accepté auprès d'eux des conseillers choisis par les états, s'inspirant de leur esprit, chargés de veiller à l'exécution des réformes et à la protection des droits de la nation. Les états tentèrent de s'assurer cette garantie. On a vu qu'Étienne Marcel, en 1356, avait fait destituer par les états tous les anciens conseillers et officiers de la couronne et les avait remplacés par une commission de vingt-huit membres choisis parmi les députés. Sous ses yeux, la foule avait massacré les deux maréchaux de Champagne et de Normandie, que le dauphin, sans tenir compte du vœu des états, avait gardés auprès de sa personne. En 1484, à propos de la constitution du conseil de régence, le sieur de la Roche, Philippe Pot, prononça le fameux discours que nous a conservé Olivier Masselin : « Quelle est la puissance, en France, qui a le droit de régler la marche des affaires quand le roi est incapable de gouverner? Évidemment, cette charge ne retourne ni à un prince ni au conseil des princes, mais au peuple donateur du pouvoir. Il n'a pas le droit de régner; il a le droit d'administrer le royaume par ceux qu'il a élus.... Vous, députés des trois états, vous êtes les dépositaires de la volonté de tous. Dès lors, pourquoi craignez-vous d'organiser le gouvernement? Que signifient ces lettres de convocation qui vous le demandent?... Aujourd'hui que les états sont réunis, toute autorité est revenue à eux. Le conseil, en réalité, n'existe plus. » Ph. Pot ne réussit pas, malgré son éloquence, à convaincre les états; il obtint du moins que douze députés seraient joints au conseil de régence.

Pendant la minorité de Charles IX, les états de Pontoise réclament de même en faveur de leur prérogative de désigner les membres du conseil : « Comme lesdits états, en semblable occasion, ont accoutumé d'approuver et établir avec nos seigneurs les princes du sang ceux qui doivent être du conseil, à ces causes ont requis qu'il soit fait une liste par la reine et princes du sang de ceux qui y assisteront, pour leur être

communiquée, suivant le droit et prérogative des états. » Les députés, par une exclusion qui visait le cardinal de Lorraine et le cardinal de Tournon, persécuteurs des calvinistes, demandaient que les ecclésiastiques ne figurassent point sur cette liste; « encore qu'ils soient bien suffisants de manier les grandes affaires, qu'ils aient à s'abstenir de toute négociation publique et séculière, n'étant raisonnable ni conforme à la volonté de Dieu que ceux à qui les églises sont commises délaissent leurs charges spirituelles pour suivre les cours et assister au conseil des princes. » Un conseil choisi par les états et responsable devant eux a cet avantage de ne point découvrir le prince, de le maintenir en dehors des luttes des partis, d'assurer à la nation l'exécution des réformes qu'elle demande par ses cahiers. Aux états de Blois de 1576, le clergé propose la constitution d'un conseil qui soit la fidèle image de l'assemblée, composé de vingt-quatre députés, un tiers de personnes ecclésiastiques, un tiers de gentilshommes de robe courte, l'autre tiers de robe longue laïque. « C'est chose évidente, ajoute-t-on, qu'une partie des malheurs de la France étaient procédés du mauvais conseil du roi, car, quant au roi, *nefas est dicere* qu'il soit autre que tout bon et tout humain, n'ayant jamais fait aucun mal. » Il faut donc que les mauvais conseillers puissent être poursuivis et punis, le roi demeurant en dehors du jugement des états.

Les députés revendiquaient encore d'autres attributions, entre autres le droit de paix et de guerre. En 1791, Mirabeau trancha la question au profit de la royauté, vu que de pareilles mesures impliquent le secret des délibérations et l'opportunité de la décision. Cette prérogative offre, en effet, peu d'inconvénients, quand la nation est représentée d'une manière permanente. Sous l'ancien régime, où les convocations étaient rares, le danger était grave, à cause des aventures où la royauté laissée à elle-même pouvait lancer le pays. Aussi la question fut-elle tranchée au profit des états, comme une dépendance du droit de voter l'impôt. Avec ses ressources ordinaires, la royauté ne pouvait entreprendre aucune guerre,

et les impôts extraordinaires étaient sans conteste du domaine des états. En 1356, on lit dans la grande ordonnance : « Nous promettons en bonne foy aux gens desdits trois états que aux ennemis ne seront données trêves ni abstinence, si ce n'est par leur avis et conseil. » En 1439, le chancelier exposa aux députés l'état des négociations avec l'Angleterre, tenues à Saint-Omer, « et fit bailler les articles par écrit à tous ceux qui en voulurent avoir, à cette fin que chacun pût mieux répondre, juger et parler sur chacun article suivant leur entendement. » La discussion s'ouvrit sur la question du droit de paix et de guerre. Juvénal des Ursins fut l'avocat de la paix. Jean Raboteau, président au parlement, fut l'avocat de la guerre. Les états se décidèrent pour la ratification des préliminaires de Saint-Omer. Aux états de Pontoise, à la veille des guerres religieuses qui vont ensanglanter pendant plus de trente ans le royaume, la noblesse demande que les sujets puissent poursuivre « comme infracteurs de paix ceux qui pratiqueront, solliciteront, conseilleront ou seront cause que Sa Majesté entreprenne d'avoir une guerre, rompe une paix ou trêve, ou entre en ligue nouvelle qui le mène à cela sans l'avis de ses dits états. » Aux états de Blois (1576), les députés prescrivent de ne « mouvoir guerre que par juste occasion et par l'avis et conseil des états généraux ». Nous avons vu que l'initiative généreuse de Bodin empêcha cette même année la guerre civile de se rallumer, par suite du refus d'en faire les frais et dépenses. Au contraire, en 1467, les états de Tours approuvent la conduite de Louis XI, et se déclarent prêts à vivre et à mourir avec le roi dans sa querelle contre le duc de Bourgogne, « dont l'appointement avec les Anglais est chose damnable, pernicieuse et de très mauvaise conséquence, et qui n'est à permettre, à souffrir ni tolérer d'aucune manière. »

Dans ces mêmes états, le prince rend les députés juges de la validité des conventions qu'il a dû signer à Conflans et à Saint-Maur. Les états le délient de sa parole et lui refusent le droit de céder une province de son domaine. « En ce qui

touche la Normandie, déclarent-ils, elle ne doit ni ne peut être séparée de la couronne en quelque manière que ce soit, mais y est et doit être et demeurer unie, annexée et conjointe inséparablement. »

La question de succession à la couronne, en cas d'extinction de la descendance directe, ne peut être que du ressort des états. Réunis en 1317, à la mort de Louis X, ils s'autorisent du texte de la loi salique pour exclure le roi d'Angleterre, soutenir « que le sceptre ne peut tomber en quenouille » et que les droits à la couronne ne peuvent se transmettre par les femmes. Aux états de 1593, ils prétendent déshériter Henri IV de la succession de son cousin et appeler au trône, non pas Philippe II d'Espagne, qui y prétend, mais sa fille Isabelle, à condition qu'elle soit mariée à un prince français. Il fallut l'intervention du parlement de Paris, la révolte du patriotisme outragé, et aussi les victoires d'Henri IV, pour conjurer ces desseins et infliger un démenti à des décisions aussi funestes à l'indépendance nationale. L'échec de ces prétentions ne fut pas l'atteinte la moins grave portée au crédit et à l'autorité des états généraux.

Il va de soi que toute décision arrêtée par les états est souveraine. Les ordonnances royales ont besoin de la formalité d'enregistrement par le parlement : les décrets des états se passent de cette formalité et doivent être tenus comme lois du royaume, sans pouvoir être changés et modifiés que par le consentement des trois états. Le roi lui-même ne peut les révoquer. Il est dit dans l'ordonnance de 1355 : « Et vaudra et tiendra ce qui sera fait et ordené par lesdits généraux députés, comme arrêts du parlement, sans que l'on en puisse appeler. » A Blois, en 1576, le clergé déclare que « Sa Majesté doit ordonner que l'arrêt ait tout entière force et vertu, par la seule publication qui s'en fera en l'assemblée générale desdits états, comme s'il était publié et enregistré par toutes les cours de parlement du royaume ». Il ajoute que le parlement doit tenir pour non avenu tout édit, fût-il émané du roi, qui contreviendrait aux volontés des états, et « qu'il soit

loisible aux sujets du roi de résister contre tous ceux qui se voudront opposer et contrevenir.... déliant les vassaux de toute fidélité envers leurs seigneurs, s'ils violaient les dispositions de l'édit ». C'est la doctrine de la souveraineté des états, supérieure à toute juridiction du royaume et à la volonté du roi lui-même. C'est la revendication dans son intégrité du pouvoir législatif sans partage.

Les rois étaient loin de reconnaître cette omnipotence; ils n'admirent jamais que le pouvoir, qu'ils avouaient tenir de Dieu, dût s'effacer devant la prérogative des états. Ils se refusaient à permettre à la nation autre chose que la voie des doléances, consignées dans les cahiers et portées au pied du trône. Et, de fait, l'importante affaire des assemblées préparatoires et des commissions nommées par les états était la rédaction de ces cahiers, qui devaient résumer et condenser pour chaque ordre, depuis l'humble plainte, partie du moindre village de France, jusqu'aux pétitions concernant la prospérité d'une province ou les intérêts de tout un corps. Le mandat des députés porteurs de ces doléances était considéré comme impératif; ils ne pouvaient s'écarter de la lettre de leurs instructions. Si des cas imprévus, comme une demande extraordinaire de subsides et comme fut la mort de François II pendant la tenue des états d'Orléans, venaient à se présenter, plutôt que de s'engager sans autorisation de leurs mandataires, ils retournaient dans leurs bailliages pour consulter le corps électoral qui les avait nommés. D'autre part, ils s'engageaient à ne pas se séparer avant d'avoir reçu une réponse favorable aux vœux dont ils étaient les avocats auprès du prince. Il est peu de lectures aussi attachantes que celle de ces cahiers dans lesquels a passé quelque chose de l'âme de la France; on reste étonné de la clairvoyance, de l'intelligence politique de ces générations de Français qui, sans relâche et de siècle en siècle, ont renouvelé la demande de réformes dont beaucoup ne devaient se réaliser qu'avec la Révolution, dont quelques-unes même furent retardées jusqu'à nos jours. C'est ainsi que, dans ces états de 1560 où siégeaient les

hommes formés par la Renaissance et tout pénétrés de son vigoureux esprit, fut formulé le vœu suivant : « Le clergé prélèvera sur le revenu des bénéfices une contribution pour stipendier des pédagogues et gens lettrés en toutes villes et villages pour l'instruction de la pauvre jeunesse du plat pays, en la religion chrétienne, autres sciences nécessaires et bonnes mœurs. Et seront tenus les père et mère, à peine de l'amende, envoyer lesdits enfants à ladite école, et à ce faire seront contraints par les seigneurs ou juges ordinaires. »

Mais le plus souvent les députés étaient obligés de se disperser sans emporter autre chose que de vaines promesses. Rien n'était plus facile au roi que d'éluder les vœux des cahiers des trois ordres, en opposant les demandes des uns aux requêtes des deux autres et en faisant valoir les contradictions qui s'y trouvaient. Ces cahiers furent cependant loin d'être stériles; c'est de là, en effet, que les rois ont tiré la matière de la plupart des ordonnances qui ont illustré leur règne. Charles V donna satisfaction à la plupart des vœux formulés par ces états qu'il avait tant combattus pendant la captivité de son père. Charles VII et Louis XI firent droit aux réclamations des députés d'Orléans et de Tours. La belle ordonnance de Blois, sous Louis XII, est inspirée des cahiers de l'assemblée de 1484. Les états d'Orléans et de Pontoise fournirent à Michel de l'Hospital le texte même de beaucoup d'articles de ces ordonnances d'Orléans, du Roussillon et de Moulins, les plus beaux monuments législatifs du seizième siècle. Il n'est pas jusqu'à Richelieu qui n'ait donné satisfaction, dans le Code Michau, aux vœux émis par les députés de 1614. La royauté, qui ne reconnaissait pas la supériorité des états, voulait avoir pour elle-même le bénéfice et l'honneur des réformes dont la nation avait eu l'initiative.

Les états se réunissaient sur l'ordre du prince; c'était le prince encore qui leur signifiait de se séparer, souvent avant que leurs vœux fussent satisfaits, avant que l'objet de leur mission fût rempli. Aux états de 1614, les députés trouvèrent un jour la porte de la salle des séances fermée et res-

tèrent pendant un mois à Paris, « battant le pavé du cloître des Augustins », dit la relation de Florimond Rapine, s'indignant de la précipitation de la cour et de la forme du congé qui leur était imposé. « Sommes-nous, disaient-ils, autres que ceux qui entrèrent hier à la salle Bourbon, pour mettre fin à la suite d'une action la plus relevée qui se puisse faire dans le royaume? ou bien si une seule nuit nous a ainsi changés de condition et d'autorité?... Que signifie cette porte fermée et ce déménagement hâtif et précipité, sinon un congé honteux qu'on nous donne, nous ôtant les moyens de nous voir et pourvoir au reste des affaires pour lesquelles nous avons été mandés? Ah! France, plus digne de servitude que de franchise, d'esclavage que de liberté! » L'esprit se reporte invinciblement, en lisant ces lignes, à une scène du même genre en 1789, à des procédés semblables de la part de la cour, mais suivis d'effets qui furent si différents!

Causes de l'échec des états. — Si maintenant nous recherchons les causes qui firent échouer en France l'essai du gouvernement représentatif, qui, au contraire, réussit à s'implanter si vigoureusement en Angleterre, on peut les résumer en quelques mots : le roi et la nation ne parvinrent jamais à s'entendre sur la compétence et l'autorité des états. Les députés estimaient que la souveraineté résidait dans la nation représentée par ses élus, puisque c'était d'elle que les rois tenaient, par l'élection, l'origine de leur pouvoir; ils professaient que cette souveraineté n'était que suspendue et momentanément aliénée en faveur du prince pendant l'absence des états, mais qu'elle leur faisait retour dès qu'ils s'assemblaient de nouveau. Les rois, tout au contraire, prétendaient tenir leur pouvoir de l'investiture divine, non de la délégation populaire; ils ne reconnaissaient pas dans le peuple une autorité indépendante de leur personne et qu'on pût opposer à l'autorité royale. Tout au plus attribuaient-ils à l'assemblée des états une valeur consultative; ils ne voyaient dans ces réunions qu'un moyen pour eux de connaître les besoins de leurs sujets et de s'informer des remèdes qui convenaient le

mieux à leur situation. Tous partageaient plus ou moins l'opinion de Le Bret : « En premier lieu, parmi nous, les états ne se tiennent ou ne se convoquent jamais que par le commandement du roi; outre plus, on n'entend en ces assemblées, de la part des députés, que des actions de grâces, que des protestations d'obéissance, de soumission et de respect envers Leurs Majestés. Et l'on n'y propose rien d'importance que par forme de requêtes et d'humbles supplications, sans s'attribuer le pouvoir de rien résoudre. Car les rois ne sont point astreints de suivre leur avis, si la raison naturelle, si la justice civile, si le bien et l'utilité de leur royaume ne les y convient [1]. » Lamoignon disait de même dans son réquisitoire au parlement de Paris du 14 janvier 1719 : « Les états généraux n'ont que la voie de la remontrance et de la très humble supplication. Le roi défère à leurs doléances et à leurs prières, suivant les règles de sa prudence et de sa justice. S'il était obligé de leur accorder toutes leurs demandes, il cesserait d'être roi. » Il y eut donc une perpétuelle équivoque dans les rapports entre les rois et les états, les deux pouvoirs se réclamant de principes absolument antagonistes. Pour la faire cesser, à partir de 1614, les souverains se résolurent à ne plus jamais réunir les états généraux. Louis XIV déclarait qu'il ne concevait pas de situation plus humiliante pour un prince que de prendre sa volonté de ses sujets et de subir la tutelle de la nation. Il fut facile à la royauté de gouverner sans les états : il lui suffit de ne point les convoquer, cette convocation étant entièrement subordonnée au bon plaisir du prince.

La faiblesse des états vint de la séparation de la nation en trois ordres, clergé, noblesse et tiers. En France, comme en Angleterre, il était dans la nature des choses que les états fissent échec au pouvoir royal : la conquête d'institutions de liberté est à ce prix. Mais, en Angleterre, l'aristocratie laïque et le clergé se coalisèrent contre le prince et ne dédaignèrent

1. Le Bret, *De la Souveraineté du roy*, liv. IV, chap. XII.

pas d'associer les gens des bonnes villes à leur victoire. Les trois ordres ne séparèrent jamais leurs intérêts, et, lorsque l'aristocratie terrienne siégea dans la Chambre des lords, la petite noblesse ou *gentry* s'assit sur les mêmes bancs que les députés des villes. En France, la royauté eut presque toujours pour alliés et complices le clergé et le tiers. La coalition des principales forces du pays fut dirigée, non contre la royauté, mais contre l'aristocratie.

Excepté aux états de 1484, où les députés, élus en commun, votèrent non par ordres, mais par provinces, le clergé, la noblesse et le tiers siégèrent et délibérèrent à part, et poursuivirent chacun des intérêts différents. Le clergé, dont le rôle d'intermédiaire et de conciliateur semblait tout tracé par la nature de son institution, fit, à partir du seizième siècle, presque toujours cause commune avec la noblesse. Depuis le concordat de Bologne, il se recruta de préférence dans les rangs de l'aristocratie, il épousa ses rancunes et poursuivit le maintien de ses privilèges. La noblesse ne cessa de chercher à humilier le tiers et à entraver son ascension vers les classes supérieures. Avide de liberté, mais plus encore d'indépendance, elle sentait plus vivement que les autres ordres les effets du despotisme royal et en souffrait davantage. Mais elle ne réclama jamais de liberté que pour elle et résista à toutes les réformes sociales demandées par la bourgeoisie dans l'intérêt de l'égalité. Le tiers lui-même fut responsable de l'échec des états. Il est animé, à travers toute notre histoire, d'une passion qui ne le quitte pas : la haine de la noblesse. C'est contre elle qu'il a conquis dans ses bourgeoisies et ses communes tous ses privilèges, et il a eu dans cette lutte pour alliée la royauté. Il prête donc aveuglément son concours au roi dans l'œuvre qu'il poursuit comme elle, l'abaissement de la noblesse, et toujours, malgré ses vertus, malgré l'intelligence politique dont il fit preuve en de nombreuses circonstances, il se montra plus préoccupé de l'égalité que de la liberté.

Aussi, rien d'affligeant comme le spectacle que présentent

les assemblées d'états. Les trois ordres délibèrent séparément; le tiers surtout refuse de siéger dans des commissions mixtes avec le clergé et la noblesse pour la rédaction d'un cahier unique. Il craint d'avoir le dessous et d'être primé par les volontés coalisées des deux autres ordres. Chacun s'efforce de faire triompher ses vœux, non par l'accord et l'harmonie, qui peuvent seuls imposer à la royauté, mais par ses moyens d'influence particuliers et par voie privée. Rien ne fut donc plus aisé au prince que d'éluder des demandes souvent contradictoires et d'opposer les trois ordres les uns aux autres pour justifier son inaction et sauver l'intégrité de sa prérogative souveraine[1].

1. Les états de 1614 furent les derniers qui aient été réunis avant ceux de 1789; mais ce ne sont pas les derniers qui aient été convoqués. En 1649 et 1651, des états furent convoqués à Tours pendant les troubles de la Fronde. La royauté les contremanda; mais les placards furent imprimés et les lettres closes envoyées dans les bailliages, aux évêques pour procéder aux élections du clergé, aux échevins pour réunir les électeurs des villes. Voyez, pour la province d'Auvergne, les textes dans l'ouvrage de Bergier, et dom Verdier-Latour (*Recherches historiques*, Clermont-Ferrand, 1788).

CHAPITRE V

LES ASSEMBLÉES PROVINCIALES

Aux dix-septième et dix-huitième siècles, on divisait la France, au point de vue financier, en pays d'élections et en pays d'états : les premiers, où les impôts étaient levés et perçus par les bureaux de finances et les élus ; les seconds, qui avaient réussi à conserver la forme de leurs institutions libres, et gardé le droit de répartir, dans leurs assemblées, l'impôt entre les diocèses et les paroisses de la province. Jusqu'au milieu du quinzième siècle, toutes les provinces de France avaient été pays d'états ; ce privilège ne resta, par la suite, qu'à quelques-unes qui surent mieux défendre leur indépendance.

I

LA PREMIÈRE ÉPOQUE DES ÉTATS PROVINCIAUX.

De toutes les questions d'origine, celle qui concerne les états provinciaux est à coup sûr une des plus obscures et qui mériteraient le mieux d'être spécialement étudiées[1]. Parmi

1. Le livre récent de M. Ant. Thomas, *Les états provinciaux de la France centrale* (Champion, 1879), ne résout pas toutes les difficultés du problème.

les historiens, les uns voient dans les assemblées une création royale et attribuent même leur institution à Philippe le Bel, le même prince qui est censé avoir réuni les premiers états généraux[1]; les autres font des états provinciaux une des formes du gouvernement féodal et le développement de l'ancienne cour de comté[2]. Ces derniers nous semblent approcher davantage de la vérité. Les raisons par lesquelles M. Thomas, le plus récent auteur qui se soit occupé des états provinciaux, s'attache à réfuter leur opinion, nous paraissent peu solides. « Assurément, dit-il, les feudataires s'entouraient de leurs principaux vassaux, avec l'aide et les conseils desquels ils gouvernaient leurs fiefs; mais cette habitude antique eut pour conséquence, au quatorzième siècle, non pas le fonctionnement régulier d'états provinciaux, mais la création d'un corps très différent de composition et de rôle, le *conseil*... Si les états provinciaux sont une institution féodale, pourquoi ne trouvons-nous pas leur fonctionnement régulier au treizième siècle, époque assurément beaucoup plus féodale que le quatorzième[3]? » Nous répondrons, que le conseil ne descend pas des anciennes cours de comté, mais qu'il a existé à côté d'elles et vécu d'une vie indépendante. A toutes les époques de notre histoire, les rois se sont fait assister d'un conseil, dont les membres, même à l'époque féodale, n'étaient pas de nécessité les grands feudataires de la couronne. Ces feudataires, à leur tour, se réglèrent sur le modèle des princes. Il n'est pas vrai de dire que les états provinciaux n'apparaissent qu'au quatorzième siècle : ils existent antérieurement, bien que sous une forme un peu différente. La régularité des convocations et des sessions des états n'est pas, comme le croit M. Thomas, la condition essentielle de leur existence, le

1. Voy. A. Thomas, *op. citato;* Bergier, *Recherches historiques* (Clermont-Ferrand, 1788). Les pièces justificatives annexées à ce petit traité par le bénédictin dom Verdier-Latour forment le recueil le plus précieux de textes relatifs à la question qui nous occupe.

2. Chéruel, *Dictionn. hist.*, aux mots : ÉTATS PROVINCIAUX; Dareste, *Histoire de l'Administration*, I, 79.

3. Ant. Thomas, *op. citato*, p. 18 et 19.

signe auquel ils doivent se reconnaître dans l'histoire. Les états provinciaux ne furent réguliers qu'autant que furent régulières les demandes de subsides de la royauté; mais leur droit précède le parti qu'en tirèrent les souverains pour leur usage.

L'histoire des états provinciaux se développe parallèlement à celle des états généraux. Nous avons fait dériver ceux-ci des assemblées qui se tenaient annuellement sous les Mérovingiens et les Carolingiens. On trouve, aux mêmes époques, des assemblées analogues, constituées des mêmes éléments, dans les comtés et duchés. Les comtes tiennent leurs plaids tous les mois, comme le prince tient les siens deux fois par an. A ces réunions assistent tous les hommes libres, tous les fonctionnaires subalternes, tous les bénéficiers, à moins qu'ils puissent fournir des excuses valables. Dans ces plaids sont publiées les instructions du prince; le comte prend le serment des hommes, et leur assentiment aux constitutions promulguées. Ainsi furent approuvés la proclamation de Charlemagne comme empereur, le traité de division de l'empire en 806, l'accord conclu avec l'empereur d'Orient Nicéphore. Ces plaids étaient aussi des revues militaires; le comte faisait le recensement des hommes d'armes qu'il devait conduire aux champs de mai; il vérifiait si leur équipement était conforme aux instructions consignées dans les circulaires royales. Enfin, ces plaids étaient surtout des cours de justice. Dans la dernière partie du règne de Charlemagne, des modifications essentielles furent portées dans la composition de ces cours[1]. L'article 5 du capitulaire d'Aix-la-Chapelle de 809 dit : « Qu'aucun homme libre ne soit obligé de comparaître aux plaids du comte, à l'exception des scabins, des vassaux du comté et de ceux qui ont à demander justice ou à répondre au tribunal. » Plus loin on lit : « Que les lieux où doivent se tenir les malls publics soient recouverts d'un toit, afin qu'on puisse s'y réunir en été comme en hiver. »

1. Voy. *Capit. Aquisgr.*, 809, art. 5, 11, 12.

Ainsi, au commencement du neuvième siècle, l'obligation n'existe plus pour les hommes libres d'assister le comte au service des plaids, du moins pour ce qui concerne la justice. Ce sont des légistes, appelés scabins ou échevins, qui restent chargés du rôle d'assesseurs. Il n'est pas dit et nous ne croyons pas que la même dispense soit maintenue pour les réunions d'un caractère plus politique. Ainsi, nous savons que le pacte impérial de 817 fut juré par tous les hommes libres. A la fin du neuvième siècle, ces hommes libres, que Charlemagne avait protégés avec tant de sollicitude contre les violences des grands, avaient à peu près achevé de disparaître. Il ne restait que des bénéficiers et des vassaux, qui, eux, ne furent jamais dispensés d'assister aux plaids du comté. Ces plaids continuèrent à se tenir même aux époques les plus troublées de l'anarchie féodale. Seulement, ce fonctionnaire étant devenu seigneur et propriétaire de l'ancienne circonscription comitale, les plaids du comte devinrent la cour du comté; les vassaux, en raison de leurs obligations féodales, devaient à leur seigneur le service de cour, délibéraient et jugeaient avec lui. De même que les rois de la première race avaient, aux fêtes solennelles, leurs cours plénières, les grands feudataires, dont les seigneuries répondent aux futures provinces du domaine, réunissaient à des dates fixes tous les barons et nobles dont les fiefs relevaient du fief éminent. L'existence de ces cours est attestée par une multitude de textes. Le comte de Champagne avait ses grands jours, le duc de Normandie son échiquier. Le duc Richard II tenait sa cour, aux fêtes de Pâques, au monastère de Fécamp. Il en était de même de tous les autres grands vassaux de la couronne[1].

A ces cours paraissaient non seulement les barons de fief et les gentilshommes de la province, mais les grands propriétaires ecclésiastiques, évêques, abbés, prieurs, et les représentants des bonnes villes, c'est-à-dire des villes closes, ayant

1. Voy. Du Cange, *Des Cours et des fêtes solennelles des roys de France; Dissertation V.* Dreux d'Amiens, par un titre de 1280, reconnaît qu'il doit huit jours de *stage* et huit jours de fête au vidame d'Amiens.

leurs privilèges consignés dans des chartes et jouissant de l'autonomie municipale. Car ces villes étaient, elles aussi, des seigneuries.

Ces cours ou assemblées de province, à qui le grand feudataire demandait aide et secours dans ses nécessités, ne furent pas supprimées, lors de la réunion successive des provinces à la couronne. On sait qu'après la confiscation des domaines de Jean sans Terre, Philippe Auguste envoyait un des membres de son conseil pour présider l'échiquier de Normandie. Sous ce prince et ses successeurs, ce furent les grands baillis et sénéchaux qui tinrent les assises des cours des provinces. Savaron relève des états en Auvergne depuis l'année 940.

A partir de Philippe le Bel, la royauté, afin de pourvoir aux dépenses générales du royaume, est obligée d'avoir sans cesse recours soit aux états de province, soit aux états généraux. De là vient la fréquence des convocations, qui prennent, dans ce quatorzième siècle, un caractère de régularité qu'on ne remarque pas auparavant[1]. On lit dans l'instruction de 1312 jointe aux commissions des agents royaux : « Premièrement l'on doit appeller les plus souffisants d'une ville ou de plusieurs ensemble, suivant le pays, et leur faire diligeamment entendre l'ordonnance, comment elle est courtoise à ceux qui paieront; car ils seront déportés et quittes de l'ost de cette saison[2]. » Il est établi que ces subsides sont de pure grâce, volontaires, et n'engagent pas l'avenir : « Et faisons savoir et recognaissons que la dernière subvention qu'ils nous ont faite, ils nous ont faite de pure grâce, sans ce qu'ils y fussent tenus que de grâce, et voulons et leur octroyons que les autres subventions qu'ils nous ont faites ne leur fassent nul préjudice, es choses es quelles ils n'étaient tenus, ni par ce nul nouveau droit ne nous soit acquis ni amenuisé[3]. »

Les ecclésiastiques, titulaires des évêchés et des abbayes, les nobles ayant fief, les députés des bonnes villes siégeaient

1. Voy. les *Ordonnances du Louvre*, tome III. Préface de Secousse.
2. Bergier et dom Verdier-Latour, *Pièces justificatives*, n° 1.
3. *Ibid.*, pièce 6. Voy. aussi *Ordonn. du Louvre*, tome I, p. 419.

aux états. Les convocations étaient faites par proclamations générales et par lettres closes. Les trois ordres délibéraient ordinairement à part, et les décisions d'un des ordres n'engageaient pas les deux autres. La formule est à peu de chose près toujours la même. « Ces dits trois états pourront croître, admenuisier, declairier, interpréter le fait de ladite ayde, selon ce que bon leur semblera et sera par eux ordonné d'un accord et consentement; sans ce que les deux estats, posé qu'ils feussent d'un accord, peussent lier le tiers [1]. » Il arrivait même que le tiers, se considérant comme insuffisamment autorisé pour approuver les subsides demandés, réclamait une commission plus explicite de ses commettants. C'est ce qui arriva en Auvergne aux états du 26 septembre 1385 :

« Et fut ordonné à ladite journée par les gens d'Église et nobles dudit pays que pour payer les gages desdits gens d'armes et arbalestriers, que il serait levé sur leurs hommes et sujets un florin par feu, ou 10 livres tournois en plat pays.

« Et parce que les communes ou gens des bonnes villes étant à ladite journée, ne savaient la volonté du commun peuple de leurs dites villes, ne voulaient rens octroyer; ains requérirent journée pour qu'elle ils pussent avoir sur la volonté du commun peuple et qu'iceux fut assignée journée sur leur requête et par toutes dilations au mardi troisième jour du mois d'octobre en la ville de Riom [2]. »

Les réunions d'états ne furent jamais aussi nombreuses que pendant la guerre de Cent ans, et surtout pour les provinces du centre, pendant les premières années du règne de Charles VII. Le roi tira des sommes énormes du dévouement de ces provinces. Les députés jurent « qu'ils sont corps et biens au roi pour soutenir sa querelle [3]. » Mais s'ils ne marchandent pas leur concours, ils entendent que le prince respecte leurs privilèges et ne lève aucune aide sans leur octroi. En 1427, les

1. *Ordonn. du Louvre*, tome III, p. 527.
2. Bergier et dom Verdier-Latour, *Pièces justificatives*, p. 40.
3. États de Mehun-sur-Yèvre, 1426.

états du Languedoc accordèrent 150 000 livres; mais le commissaire royal, le comte de Foix, ayant voulu lever en sus une somme de 20 000 livres, les états protestèrent qu'ils ne devaient être taxés que de leur consentement. Le roi dut faire restituer l'aide indûment levée et confirmer solennellement les droits de la province.

Ce fut cependant sous Charles VII que se produisit la crise qui devait atteindre directement l'existence de la plupart des états provinciaux. Les députés des états généraux d'Orléans, en autorisant la création d'une armée permanente, permirent la levée d'une aide permanente pour solder cette armée. En possession désormais d'un impôt royal qu'elle pouvait lever sans consentement, la royauté put se dispenser de convoquer les états, sinon dans des circonstances extraordinaires. Les états n'eurent plus à consentir l'impôt, mais à le répartir. Rien n'égale le mépris avec lequel Louis XI traite les états de province désormais dépossédés de la plus éminente de leurs prérogatives. En 1469, il donne en ces termes l'ordre au comte de Comminges de réunir les trois états du Dauphiné : « En cas qu'iceux gens desdits trois états seraient refusants ou dilayants de nous octroyer pour cette année lesdites sommes dessus déclarées, nous voulons et nous mandons qu'en leur refus ou délai, vous les mettiez sus et imposiez de par la manière devant dite, réellement et d'effet, et nonobstant opposition et appellation quelconque. »

Le vote des états d'Orléans eut une autre conséquence grave dans la plupart des provinces. Les trois états cessèrent de se réunir pour le fait des aides, puisque ces aides, c'est-à-dire la taille, ne devaient être levées que sur les roturiers. Les gens des bonnes villes seuls furent appelés à les répartir. Toutefois, comme la taille était également levée sur les sujets des nobles, qu'on appelait les gens du *plat pays*, ceux-ci obtinrent, mais à la fin du seizième siècle seulement, une représentation dans les états pour quelques-unes de leurs villes non privilégiées. On trouve dans le procès-verbal de l'assemblée d'Auvergne de 1560, tenue par les gens des *treize bonnes villes*

d'Auvergne, représentant le tiers et le commun état dudit pays, le passage suivant : « Lesdites villes, voulant en ce fraterniser avec ceux dudit plat pays, ont bien voulu, pour cette fois seulement et sans tirer à conséquence, appeler ledit plat pays, sans toutefois entendre ou vouloir, par le présent acte, préjudicier aux droits, authorité, prééminence, prérogatives et libertés appartenant auxdites treize villes, et sans soi aucunement s'abstraindre pour l'avenir de les appeler, pour délibérer et conclure sur aucunes affaires survenantes et concernant ledit tiers et commun état dudit pays [1]. » Cette tolérance bénévole se changea bientôt en droit. Par arrêt du conseil du 29 novembre 1588, six villes du plat pays furent autorisées à se joindre aux treize bonnes villes d'Auvergne, pour former désormais la représentation du tiers [2].

La noblesse et le clergé s'étaient peu à peu désintéressés de ces assemblées. Toutefois il était stipulé entre les trois états que le tiers ne pourrait délibérer seul que s'il s'agissait d'imposer une somme non supérieure à 6000 livres. « Le tiers et commun état ne pourra obtenir lettres pour mettre et imposer chacun an, quand il sera de besoin, et que les affaires survenantes audit pays le requerront plus grande somme que la somme de 6000 livres tournois, sans requérir le consentement du clergé et de la noblesse, à la charge toutefois de rendre compte de ladite somme par-devant les députés dudit tiers et commun état, et duquel compte lesdits syndics auront communication quand bon leur semblera, de laquelle somme les députés en cour par ledit tiers état ne pourront faire don gratuit excédant en tout 300 écus [3]. » Mais alors même qu'il s'agissait de sommes supérieures et d'affaires extraordinaires, les nobles et clercs se contentaient de bailler leur consentement, par des procurations séparées, « à ce que leurs sujets soient imposés et déclarés recevables audit

1. Bergier et dom Verdier-Latour, *Recherches historiques; Pièces justificatives*, page 88.
2. Ibid., *Pièces justificatives*, n° LXXIV.
3. Ibid., *Pièces justificatives*, n° LXVII.

octroi ». On trouve pour les états de 1535 et 1536 une trentaine de ces procurations annexées aux procès-verbaux avec la mention ci-dessus indiquée.

Cependant le clergé et la noblesse finirent par se lasser de cette abstention, et essayèrent de rentrer dans ces états d'où leur négligence et leur indifférence les avaient exclus. Telle fut l'origine de la requête adressée par les deux ordres au sénéchal du Bourbonnais. Ils concluaient « à ce que pour le bien et soulagement du peuple, les treize bonnes villes qui se disent représenter le tiers état ne pussent octroyer, ni ne leur fût permis imposer deniers sur ledit pays pour les affaires communes de iceluy, sans l'assistance des délégués desdits deux premiers états, qu'ils nommeraient pour y avoir voix délibérative, afin d'obvier à la foule dudit plat pays [1] ».

La réponse des gens du tiers présente le plus haut intérêt et confirme, point pour point, la thèse que nous avons soutenue.

« Étant ledit pays composé des trois divers états, quand il y a affaires occurrentes concernant, en général, tous lesdits états, ou que leur est besoin s'assembler pour le service du roy, lors sont obtenues lettres dudit sieur et en vertu d'ycelles, lesdits trois états appellés, qui comparent séparément toutesfois, par-devant M. le Gouverneur du pays ou son lieutenant... et par l'advis d'yceux se concluent et résolvent des affaires exposées en ladite assemblée qu'on nomme communément les états particuliers du pays, et à celle, non autre chose se doit référer la considération desdits sieurs du clergé et noblesse, en tant qu'ils seraient membres les plus principaux du corps politique dudit pays.

« Mais *quant aux privées affaires de chacun desdits états*, il est premièrement tout notoire que le clergé toutes les fois que lui survient affaires s'assemble à part soy, traite et délibère tout seul de ce qui le concerne en particulier; et de fait dans la ville et cité de Clermont, sont bien souvent assemblés

1. Bergier et dom Verdier-Latour, *Pièces justificatives*, Supplément (pièce 2).

sept ou huit personnages gens d'Église, *lesquels se disent représenter tout l'état ecclésiastique dudit pays;* et eux seuls déterminent, ordonnent et disposent à leur gré des affaires et biens dudit clergé, et *quand ils sont assemblés, on appelle communément leur compagnie, l'assemblée du clergé.*

« Pour le regard des nobles, s'il y a un fait concernant la noblesse, ils s'assemblent à part eux pour en délibérer, *et quand ils sont ensemble, on dit communément audit pays, qu'il y a assemblée des nobles.*

« Aussi d'ancienneté lesdits gens des tiers et commun état ont de leur part, sous le bon plaisir du roi, *cette autorité et privilège de s'assembler pour traiter et délibérer entre eux seulement de leurs propres et particulières affaires,* par le moyen de la convocation et assemblée desdites treize bonnes villes qui sont de temps immémorial représentant le tiers état, sans qu'il y ait intervention et assistance d'aucuns ecclésiastiques ni nobles ou autres pour eux[1]. »

Le débat fut réglé par l'arrêt du Conseil de 1588, qui accorda aux gens du plat pays, c'est-à-dire *aux sujets* des nobles et des ecclésiastiques, une représentation de six députés.

La réforme financière de Charles VII, en dissociant les intérêts des trois ordres, détermina donc la décadence des états de la plupart des provinces. Dispensés de contribuer à la taille, les nobles continuèrent jusqu'au dix-septième siècle à tenir leurs assemblées particulières, qui presque partout cessèrent faute d'objet. Le clergé, par le contrat de Poissy, vota et répartit jusqu'à la fin de l'ancien régime ses contributions dans ses bureaux de diocèses et ses assemblées quinquennales. Le tiers état, lui-même, se lassa de délibérer seul sur la répartition des impôts, cette répartition étant réglée sans lui par les bureaux de finances. Ses états ne se réunirent plus, en Auvergne du moins, pendant tout le dix-septième siècle, que

1. Bergier et dom Verdier-Latour, *Recherches historiques; Pièces justificatives*, Supplément (pièce 3).

pour élire les députés aux états généraux, de 1614 et de 1651. Aucune ordonnance ne les supprima. Ils s'assoupirent et finirent par s'éteindre en même temps et comme ceux de presque toutes les provinces.

II

LETTRE DE RICHELIEU CONTRE LES ÉTATS PROVINCIAUX.

Seules quelques provinces excentriques, plus profondément pénétrées des traditions et des habitudes locales, pourvues de contrats en règle stipulés dans les traités de réunion à la couronne, persistaient, au commencement du dix-septième siècle, à tenir leurs états et restaient attachés à ces formes antiques de leur indépendance nationale. Tels étaient le Languedoc, la Provence, la Bourgogne, la Bretagne, le Dauphiné, la Normandie, et quelques petits groupes au nord et au sud; l'Artois, le Cambrésis, la Flandre wallonne d'une part; de l'autre le Marsan, le comté de Foix, le Nébouzan, les Quatre-Vallées; le Bigorre, le Béarn, la Soule, la Basse-Navarre, le Labourd, plutôt des cantons que des provinces.

Si rares et si peu menaçants que fussent ces débris de l'ancienne constitution de la France, Richelieu en considérait le maintien comme incompatible avec l'unité monarchique qu'il voulait fonder, et livra à ces forteresses provinciales à demi démantelées les plus rudes assauts; toutes sortirent de la lutte amoindries ou ruinées.

Le prétexte des attaques de Richelieu, avant tout préoccupé des nécessités de la défense nationale, ce fut la mauvaise gestion des finances des états, la lenteur des formalités exigées pour le consentement et la levée des impôts du roi, la concurrence fâcheuse que faisaient à la rentrée de ces impôts les emprunts particuliers de la province. Décidé à trouver des

ressources immédiates pour la guerre qu'il préparait contre la maison d'Autriche, et à n'avoir pas à compter avec les difficultés de la perception, Richelieu avait établi dans toutes les provinces des intendants armés, en matière de finances, des pouvoirs les plus étendus, et auxquels il subordonnait les bureaux d'élection et les trésoriers, jusqu'alors à peu près indépendants. La constitution particulière des états provinciaux était le principal obstacle à l'extension de cette organisation nouvelle à toutes les parties du sol français. Aussi Richelieu résolut-il de supprimer l'obstacle. Le cardinal voyait dans le maintien des états un autre danger. Il craignait, et l'événement lui donna raison, que la noblesse turbulente dont il voulait ruiner les factions ne trouvât un point d'appui redoutable dans l'esprit d'indépendance des provinces pourvues d'états, et des ressources imprévues d'argent et d'hommes dans les pouvoirs financiers que l'usage leur avait abandonnés. Louis XIII secondait le zèle de son ministre : il détestait les états; on n'en pouvait seulement prononcer le nom devant lui sans provoquer aussitôt sa colère.

De toutes les provinces d'états, le Languedoc était celle qui, par son étendue — elle comprenait les trois sénéchaussées de Beaucaire, de Montpellier et de Carcassonne, 2300 communautés et environ deux millions d'habitants — par sa richesse, ses traditions politiques, son attachement à ses coutumes et ses velléités de fédéralisme, inquiétait le plus le cardinal. Les états s'assemblaient tous les ans. Ils étaient composés des trois ordres; vingt-trois prélats y siégeaient, vingt-trois nobles appelés barons des états, en vertu de lettres du grand sceau attribuant ce droit à leurs seigneuries; des députés du tiers ordre, au nombre de soixante-huit, envoyés soit par les villes épicospales et privilégiées, soit par les autres communautés se partageant alternativement le reste de la représentation du tiers. Au-dessous des états généraux de la province existaient dans chacun des vingt-trois diocèses des assemblées particulières, plus restreintes, nommées *assiettes;* enfin trois pays, le Vivarais, le Velay, le Gévaudan, avaient conservé

des états, réduits aux fonctions des assiettes, où les barons présidaient à tour de rôle et députaient aussi à tour de rôle l'un d'entre eux aux états de la province. L'archevêque de Narbonne était le président-né des états. Les impositions royales ne pouvaient être levées sans avoir été consenties par les trois ordres réunis ; elles étaient réparties par les commissaires de l'assemblée entre les vingt-trois diocèses, d'après un tarif constant, qui ne répondait plus depuis longtemps à la richesse réelle de chacune des parties de la province, et n'admettait par conséquent ni l'égalité ni la proportionnalité des charges. Du reste, dans le Languedoc comme dans la plupart des pays d'états, la taille était réelle, non personnelle, c'est-à-dire calculée d'après un registre cadastral sur la valeur des propriétés foncières, et non sur les facultés présumées des personnes. Les assemblées d'assiette répartissaient l'impôt entre les communautés des diocèses. La perception s'opérait non par les agents du fisc, mais par ceux des états. Outre l'impôt royal, le Languedoc avait la liberté de lever ses impositions particulières, dont ses députés dirigeaient l'emploi, et de contracter des emprunts pour les travaux publics de la province. Ce sont surtout ces privilèges qui portaient ombrage à Richelieu, parce qu'ils donnaient à la province le moyen de fomenter et d'entretenir légalement l'insurrection contre le roi.

Aussi, après avoir frappé sur les protestants le grand coup de la prise de La Rochelle, qui atteignait en même temps la noblesse complice des Rohans, Richelieu vint châtier, dans les Cévennes, les derniers restes de la rébellion et profita de son séjour à Nîmes pour publier les deux édits de 1629 ; l'un qui établissait des bureaux d'élection dans chacun des vingt-trois diocèses de Languedoc, l'autre qui réunissait en une même compagnie la cour des comptes et la cour des aides de Montpellier. La première de ces mesures ruinait les prérogatives financières de la province ; la seconde renforçait un pouvoir de résistance capable de faire échec à la puissance des gouverneurs héréditaires du Languedoc. La réponse à cette entreprise de

la royauté fut le soulèvement de la province et l'appui que les états et les communautés fournirent à la révolte du duc de Montmorency. Les états se réunirent sans attendre de convocation royale « sur le mandement de monseigneur », et le gouverneur leva d'autorité sur le pays les impositions accoutumées, détournées au profit des rebelles. La défaite et l'exécution de Montmorency, décapité à Toulouse, la plus remuante des communautés du Languedoc, frappa de terreur la province. Le roi vint en personne tenir les états à Béziers. Là fut signé le fameux édit d'octobre 1632. Le roi consentit à retirer l'édit de création des élus, moyennant le remboursement des offices, porté à plus de 4 millions de livres. Il rendait aux états leurs franchises financières; mais « leur durée ne pourra excéder quinze jours à compter de l'ouverture; il ne sera imposé sur le pays aucune somme en vertu des ordonnances des gouverneurs, lieutenants généraux ni autrement, si ce n'est par lettres patentes dûment expédiées; il est défendu aux états, villes et communautés de faire aucun emprunt sans la permission particulière du roi »; on créait trois offices de conseillers receveurs et trésoriers pour surveiller l'administration financière. On fixait la quotité de l'imposition provinciale et l'on arrêtait à 1 050 000 livres le chiffre du don gratuit que payerait désormais la province[1].

La situation ainsi réglée, Richelieu pouvait être rassuré sur la dépendance du Languedoc. Ses états n'existaient plus que

1. Voyez, pour la lutte de Richelieu contre les états, Caillet, *L'administration en France sous le ministère de Richelieu*, chap. VI, sect. II. M. Caillet s'est servi, pour le Languedoc, de dom Vaissette, *Histoire générale du Languedoc*, et de l'ouvrage du baron Trouvé, *Essai historique sur les états généraux de la province de Languedoc;* pour la Bretagne, de dom Lobineau, *Histoire ecclésiastique et civile de Bretagne;* pour la Provence, de Bouche, *Histoire de la Provence;* pour la Bourgogne, de Ch. Rossignol, *Les anciennes libertés de la Bourgogne, d'après les jetons des états;* pour la Normandie, de Floquet, *Histoire du parlement de Normandie*. Voyez aussi, Léonce de Lavergne, *Les Assemblées provinciales sous Louis XVI;* Alexandre Thomas, *Une Province sous Louis XIV* (très sévère pour les états de Bourgogne); La Ferrière, tome XI de l'*Acad. des sciences morales et politiques*.

de nom, et de ses libertés il ne restait plus que la forme. Il n'avait plus droit de consentir ses impositions, mais seulement de les répartir; il ne pouvait faire aucune levée, sinon avec l'autorisation du conseil. L'intendant y balançait ou plutôt y annulait l'autorité du gouverneur. Le cardinal n'en surveillait pas moins de fort près les élections et les sessions ordinaires, et plus d'une fois substitua ses choix à ceux de la province. C'est ainsi qu'en 1635 il cassa les élections de la province de Narbonne, qui avaient porté sur les évêques de Lodève, de Saint-Pons et d'Alet. Les nouveaux élus ne furent pas plus agréables au ministère, qui finit par imposer d'office la nomination des évêques de Montpellier et de Nîmes.

Les états de Bretagne, dont le contrat de la grande héritière Anne avait formellement stipulé la conservation, étaient de tous les plus agités et les plus populeux. Soixante ecclésiastiques, quarante députés des villes, tous les gentilhommes du pays, pour peu qu'ils eussent vingt ans et des titres de noblesse remontant à cent années, pouvaient y siéger. C'était, on le voit, « une vraie diète polonaise », où la noblesse était prépondérante. Mme de Sévigné, qui les vit quarante ans plus tard, en décrit les mœurs turbulentes et gaies, les fêtes, les repas interminables : « Une infinité de présents, de pensions, de réparations de chemins et de villes, quinze ou vingt grandes tables, un jeu continuel, des bals éternels, des comédies trois fois la semaine, voilà les états. J'oublie trois ou quatre cents pipes de vin qu'on y boit; mais si je ne comptais pas ce petit article, les autres ne l'oublient pas et c'est le premier[1]. » Les ennemis de Richelieu avaient compté sur cette province pour appuyer leurs projets de révolte. Elle avait pour gouverneur le propre fils d'Henri IV, César de Vendôme, que son alliance de famille avec les Mercœur rendait redoutable, et qui comptait faire de son gouvernement un fief héréditaire. Le jeune comte de Chalais, qui servait les projets de Gaston et des reines et qui poussait le dévouement jusqu'à promettre

1. Mme de Sévigné, *Lettres* (5 août 1671).

d'assassiner le cardinal, s'entendait avec les deux Vendôme. Louis XIII et Richelieu ne laissèrent pas aux conjurés le temps de se concerter et de se reconnaître. Ils marchèrent droit à la rébellion. Les deux Vendôme furent arrêtés et enfermés au château d'Amboise, et Chalais fut exécuté à Nantes le 19 août 1626. La Bretagne ne bougea pas et témoigna au contraire de la manière la plus vive son dévouement à la couronne. Le roi ouvrit en personne les états. Les députés le prièrent de ne jamais leur donner de gouverneur « issu des anciens ducs » et implorèrent le rasement des châteaux et des forteresses qui ne seraient pas indispensables à la défense du pays. En même temps Richelieu se faisait nommer amiral de Bretagne et demandait les plus grands sacrifices pour l'armement des côtes et la création d'une Compagnie des deux Indes sur le littoral du Morbihan. Tant de bonne volonté et de patriotisme n'empêcha pas le cardinal de prendre ses sûretés aux dépens des libertés de la province. Les nobles cessèrent de siéger tous de droit aux états; ils durent attendre, pour s'y présenter, les lettres patentes du roi qui les convoquaient individuellement. Les villes qui devaient députer à tour de rôle furent désormais à la désignation du gouverneur; on essaya même de lever d'autorité des fouages sur la province sans le consentement des états. On dut s'arrêter devant les réclamations de la province; par manière d'explication, le prince de Condé se contenta de déclarer que le roi n'entendait pas préjudicier aux droits de la province, mais seulement éviter un retard dans le payement des officiers des cours, auxquels devait être affecté le produit de l'impôt : tant la royauté croyait pouvoir dès lors se permettre à l'égard de ces assemblées!

Soixante-dix ecclésiastiques, soixante-douze députés des villes, mais dont la moitié seulement avait voix délibérative, tous les nobles possesseurs d'un comté ou d'un fief, formaient la représentation des états de Bourgogne. Ils se réunissaient seulement de trois ans en trois ans. Dans l'intervalle ils déléguaient leurs pouvoirs à une sorte de commission permanente, nommée chambre des états généraux, où les

trois ordres avaient leurs élus. Une chambre de censure, appelée conseil des alcades, surveillait et vérifiait les comptes des états et de la chambre. En Bourgogne, comme en Languedoc, la lutte entre la province et la royauté éclata à l'occasion de l'établissement des bureaux d'élection. La Bourgogne comprit que c'en était fait de ses libertés et appuya la révolte de son gouverneur, le duc de Bellegarde, complice de Gaston. Une émeute éclata à Dijon, dans laquelle on entendit crier : « Vive l'Empereur ! » Or la Bourgogne était une des provinces que revendiquait l'héritier de Charles-Quint. Le roi réprima en personne la sédition et reçut la province à composition : « Sa Majesté se rappelle, dit son orateur, la fidélité de vos pères et le christianisme entré par la Bourgogne dans la maison royale. » Le roi ne voulait pas pousser à bout la province, en présence des provocations de l'Empire, prêt à profiter de ces désordres.

Les états avaient l'habitude, après chaque session, de faire frapper une médaille commémorative qui résumait pour cette année les sentiments des députés et du pays. Sur celle de 1630 on voit la Bourgogne à genoux aux pieds du roi, avec cette légende : *Si quis adhuc precibus locus !* Louis XIII pardonna, mais la Bourgogne dut payer 1 600 000 livres pour la finance des élus supprimés, et entretenir dix régiments de garnison, qui mettaient à la merci du roi les libertés du pays. Le chiffre du don gratuit fut fixé à 400 000 livres, sans compter les services d'étapes et les impôts extraordinaires que Richelieu fit supporter pendant la guerre à la province. Le jeton des états de 1634 exprime le désespoir et l'accablement de la Bourgogne : *Obruimur numero.*

La Provence avait gardé ses états après sa réunion au domaine (1480) ; son contrat la déclarait « co-État réuni et non subalterné à la France ». Ils se composaient de seize ecclésiastiques, cinquante barons et gentilshommes et cinquante députés des villes. Richelieu tenta en Provence comme ailleurs d'établir ses élus en 1630. La publication de l'édit souleva cette population ardente et facilement excitable. En

même temps que la portée politique d'une telle mesure indisposait les trois ordres, le peuple qui considérait les états comme son seul rempart contre l'arbitraire financier de la monarchie, se voyait déjà « réduit à la besace ». Les mécontents se donnèrent pour chef un président du parlement d'Aix, Coriolis, et prirent pour signe de ralliement une sonnette, *cascavéou*, et un ruban blanc. On appela les révoltés les *cascavéous*. La ville d'Aix fut mise au pillage aux cris de « *Fuoro éleus!* » Le gouverneur, le duc de Guise, loin de pacifier la province, pactisait avec l'insurrection. Les partisans du roi, les *rubans bleus*, impuissants à résister à la populace, étaient partout menacés ou massacrés. Le roi dut faire entrer dans la province le prince de Condé avec une armée. Les états furent mandés à Tarascon. Le duc de Guise s'exila en Italie; une trentaine de révoltés, les plus compromis, furent envoyés aux galères ou exécutés. Les états rachetèrent les offices d'élus au prix de 1 500 000 livres et durent souffrir partout des garnisons royales. Quelques velléités de résistance s'étant produites encore en 1639 à l'occasion de nombreuses créations d'offices, les états furent supprimés, ou plutôt le roi n'autorisa que la réunion des représentants des communautés. La Provence ne garda que l'ombre de ses anciennes franchises. Seule l'*Assemblée générale des communautés* continua à se tenir à Lambesc sous la présidence de l'archevêque d'Aix. L'intendant était d'ordinaire en même temps le premier président du parlement.

Le Dauphiné fut moins heureux encore que la Provence. Richelieu profita des dissensions de la noblesse dauphinoise et de la magistrature pour imposer au pays ses élus et pour supprimer les états de la province. « Nos sujets du Dauphiné, dit l'édit, s'assembleront en corps des trois ordres, toutes les fois qu'il se présentera quelque affaire ou qu'ils auront quelque chose à me représenter pour le bien de mon service, l'intérêt de la province ou pour leur soulagement, à la charge de m'en demander la permission. » Cette permission ne fut plus jamais concédée. Le Dauphiné n'en continuait pas moins

à se considérer comme pays d'états. En 1788, c'est au nom du droit antique de la province que Mounier réunit les représentants des trois ordres à Vizilles, et donna ainsi le signal de la révolution.

Quant à la Normandie, elle avait accepté les bureaux d'élection et les impôts y étaient levés d'autorité. Elle n'en conserva pas moins nominalement ses états jusqu'en 1665 ; mais, à partir de cette année, ils cessèrent d'être convoqués. Ils profitèrent de la minorité de Louis XIV pour se réunir encore en 1643, mais le roi les supprima définitivement en 1666. La province était trop riche et trop proche de la capitale pour que le gouvernement souffrît si près de lui le maintien des privilèges qu'il jugeait dangereux pour son pouvoir.

III

LES ÉTATS PROVINCIAUX SOUS LE RÉGIME DE LA MONARCHIE ABSOLUE.

Louis XIV continua l'œuvre de Richelieu contre les assemblées provinciales, mais il n'eut pas besoin, comme le cardinal, d'imposer de haute lutte son autorité; à cet égard Richelieu n'avait rien laissé à faire à son successeur. Louis XIV ne jugea même pas utile de supprimer ce qu'il restait des anciens états; il se contenta de les annuler en tant que corps politiques; d'étendre sur les provinces qui les avaient conservés le despotisme administratif qui maintenait les pays d'élections dans le devoir; de ne leur laisser que les formes extérieures et l'apparence de leurs antiques libertés, tandis que les intendants, instruments du conseil du roi, exerçaient la réalité du pouvoir. La lecture de la correspondance de Colbert avec les intendants, éditée par Pierre Clément, celle de la correspondance administrative, éditée par Depping, donne la mesure exacte de la dépendance des provinces et de l'œuvre accomplie par les agents royaux.

Les états ne pouvaient se réunir sans lettres patentes du souverain. Leur durée variait de quinze jours à six semaines. Ceux du Languedoc se rassemblaient tous les ans, ceux de Bretagne tous les deux ans, ceux de Bourgogne tous les trois ans. Le roi fixait le lieu de leur convocation. C'était généralement, non pas la capitale de la province, mais une petite ville où les députés se trouvaient isolés, soustraits au milieu bruyant et à la pression d'une population trop facile à émouvoir; par exemple Vitré ou Guérande pour la Bretagne, Lambesc ou Tarascon pour la Provence, Alby, Béziers, Pézénas pour le Languedoc.

Les députés aux états ne siégeaient pas en vertu d'un mandat de leurs pairs. Les convocations étaient personnelles et émanaient du souverain. Les archevêques, les évêques, les principaux bénéficiers, formaient l'ordre du clergé. Les nobles, en Bretagne et en Bourgogne, siégeaient du droit de leurs fiefs; mais ce droit ne s'exerçait que si le roi jugeait bon d'en permettre l'usage. Dans le Languedoc, les barons des états étaient censés représenter l'ordre de la noblesse; ce privilège était annexé à certaines seigneuries que le roi désignait. Les titulaires de ces seigneuries pouvaient déléguer leurs pouvoirs à des procureurs. Le tiers état était d'ordinaire représenté par les bonnes villes qui envoyaient leurs maires, consuls ou capitouls. Les villes du plat pays déléguaient à tour de rôle à l'assemblée provinciale. Messieurs du parterre, comme on les appelait, furent longtemps, surtout dans le Languedoc, très redoutés du pouvoir. Eux seuls, en effet, tenaient indirectement leur mandat de l'élection; mais lorsque les charges municipales furent, à la fin du dix-septième siècle, érigées en titre d'offices, et que les députés des villes furent en majorité officiers royaux, le gouvernement n'eut plus même à craindre les paroles hardies, bien que sans conséquence, de ceux qu'il appelait ambitieusement des tribuns. Un contemporain de Louis XIV a pu dire très exactement : « Des trois corps qui composent nos états, l'un, le clergé, est à la nomination du roi, puisque celui-ci nomme

aux évêchés et aux bénéfices, et les deux autres sont censés y être, puisqu'un ordre de la cour peut empêcher tel membre qu'il lui plaît d'y assister, sans que pour cela on ait besoin de l'exiler ou de lui faire son procès. Il suffit de ne point le convoquer. »

Le vote se faisait par ordre, et généralement les délibérations se prenaient séparément. En Languedoc, où les villes étaient nombreuses et riches, où beaucoup de nobles avaient des titres de bourgeoisie et où les bourgeois, comme en Italie, étaient presque des nobles, les trois ordres délibéraient en commun ; la représentation du tiers égalait celle des deux autres ordres réunis, et le vote avait lieu par tête. Aussi les assemblées du Languedoc, en raison de leurs traditions démocratiques et libérales, servirent de modèles aux assemblées du règne de Louis XVI et aux états généraux de 1789.

Le roi était représenté dans les états par le gouverneur, l'intendant, quelquefois par les présidents du parlement et les trésoriers généraux. Sous le règne de Louis XIV les commissaires royaux sont les maîtres des états. De plus, dans chacune de ces assemblées, le ministre avait des affidés dévoués et des correspondants exacts qui le tenaient au courant des dispositions de chacun et lui rendaient compte de tout. Dans le Languedoc, du temps de Colbert, les lettres des évêques de Saint-Papoul, de Mende, de Castres, sont de véritables rapports de police.

« M. de Vivien, écrit l'évêque de Saint-Papoul, se laisse conduire et exécute bien ce qu'on lui inspire. Il s'acquitte mieux de sa présidence qu'on ne croyait et il mérite quelque lettre de remerciement. » Le même rend compte de la conduite de Mgr de Conti « qui est bien secondé et inébranlable ». Il signale ceux qui montrent moins de zèle pour le service du roi : « Vous devez songer, s'il était possible, d'en ôter MM. de Comminges, de Montauban et de Montpellier, surtout les deux premiers, ne mettant pas en doute M. de Narbonne[1]. »

1. Depping, *Corresp. administrat.* (l'évêque de Saint-Papoul à Colbert, janv. 1662).

La grande affaire de l'intendant est de se rendre maître des députés, afin d'assurer une obéissance absolue aux ordres du roi. « Je ferai, écrit l'intendant Bezons, une liste de tous les députés et verrai de qui ils dépendent pour les faire agir, et je ne manquerai pas de vous en rendre compte avec toute l'exactitude qui me sera possible. Il y a deux remèdes infaillibles pour faire réussir les affaires du roi aux états. Le premier, c'est que Sa Majesté fasse dans la suite distinction de ceux qui servent bien d'avec les autres... Pour moi, je leur laisserai bien croire que j'enverrai le rôle des opinions et l'avis dont chacun aura été. L'autre dépend de Mgr le prince de Conti, à l'égard des consuls, qui est de leur témoigner de la sévérité pour les obliger à se bien conduire, n'y en ayant pas un qui n'ait besoin de Son Altesse dans la suite de l'année[1]. » Avant la session, l'intendant fait venir l'un après l'autre les députés du lieu et les avertit « de cheminer droit » et « de ne pas chicaner avec le roi[2] ». La vérification des pouvoirs donne aux commissaires un moyen commode d'éliminer les tièdes ou les récalcitrants. Rien n'était plus aisé que de trouver un vice de forme qui permît de casser l'élection des gens des communautés.

« Nous avons trouvé, écrit un des commissaires de 1662, que presque tous les envoyés manquaient des qualités portées dans les règlements et qu'ainsi ils étaient en état d'être exclus. Néanmoins, opinant le premier, je fus d'avis de les faire entrer pour cette année sur leur procuration, quoique défectueuse, parce qu'ils paraissent bien intentionnés pour l'affaire du roi... J'ai aussi opiné en faveur d'un des envoyés qui avait des défauts particuliers, le connaissant homme assuré. Pour ce qui est des députés des villes, il n'y a eu difficulté que pour le consul d'Agde. J'ai été d'avis de l'exclure,

1. Bezons à Colbert (1er janv. 1662), *Corresp. administrative*.

2. « M. l'intendant n'oublie rien pour disposer notre parterre à faire son devoir, et Son Altesse a commencé par envoyer querir un à un tous ceux des états » (L'archevêque de Toulouse à Colbert, janv. 1662 : *Corresp. administ.*).

étant averti que celui qui tiendra sa place fera son devoir[1]. »

Les plus hardis et les plus indépendants de ces gens du parterre étaient les capitouls de Toulouse, la ville la plus favorisée sous le rapport des impôts, puisqu'elle était abonnée à la taille et dispensée du don gratuit. On procède à leur égard par intimidation et on leur représente « que Sa Majesté ne souffrira pas qu'ils paraissent dans les assemblées comme les tribuns du peuple contre le service du roi et que cela serait cause qu'on pourrait bien quelque jour casser leur abonnement[2] ». Il reste enfin au gouvernement une dernière ressource pour obtenir des députés ce qu'il veut : ce sont les lettres de cachet. Le ministre en met à la disposition de l'intendant un certain nombre pour brider les plus mutins. « J'ai reçu, répond l'un d'eux au ministre, les deux lettres que vous m'avez fait l'honneur de m'écrire les 7 et 11 de ce mois, avec l'ordre du roi concernant le sieur Joubert, syndic de cette province. Je m'en servirai si je ne puis lui faire entendre raison. Il a certainement l'esprit dur et difficile et abonde fort dans son sens. » Cependant l'intendant n'a pas occasion d'employer cette ressource. « Il a connu le danger où il a été et il m'a paru qu'il avait envie de se corriger à l'avenir et de changer de conduite[3]. »

Toutes ces déclarations d'un cynisme ingénu suffisent à montrer quelle liberté restait aux états provinciaux, quel respect gardait la royauté pour ces institutions vieillies, et de quels moyens elle usait pour obliger l'opposition à se taire. Nous avons choisi de préférence nos exemples dans le Languedoc, parce que cette province passait avec raison pour jouir d'une plus large autonomie que le reste du royaume.

Il n'est pas tout à fait exact de dire que les pays d'états fus-

1. L'évêque de Saint-Papoul à Colbert, 6 janv. 1162 (*Corresp. administrative*).

2. L'archevêque de Toulouse à Colbert, janv. 1662 (*Correspond. administrative*).

3. Lettres autographes de Bâville à Desmarets, publiées par M. Monin *Essai sur l'histoire administrative du Languedoc*, p. 407.

sent privilégiés en matière d'impôts. Ils payaient comparativement autant que les pays d'élection; ils jouissaient seulement du privilège de se charger eux-mêmes de la répartition, privilège fort enviable sous un régime où la perception de l'impôt était plus vicieuse encore que son assiette. Au chapitre III de son mémoire de 1698, Bâville de Lamoignon divise en quatre groupes « les droits que le roi levait sur le Languedoc : impositions, gabelle, droits d'entrée et de sortie, sans compter les affaires extraordinaires. Les impositions se divisent à leur tour en deux grandes classes, réparties chacune en un certain nombre de *commissions*. La première commission comprenait l'ensemble des impositions fixes, dont le chiffre est toujours le même, et qui portait le nom d'octroi des états; c'étaient l'aide (120 000 livres) et le préciput de l'équivalent (69 850 livres). La seconde commission comprenait l'octroi (279 700 liv.), la crue de l'octroi (59 957), les réparations des villes frontières (12 000), les appointements du gouverneur et des lieutenants généraux (99 000), ceux des gardes du gouverneur, des commissaires et contrôleurs des guerres (25 160) et les frais des états (76 000). La troisième commission était celle du taillon (165 000 livres). La quatrième, celle des mortes payes et des garnisons (237 671).

La deuxième classe comprenait les impositions arbitraires et incertaines : le don gratuit, les dettes et affaires de la province, les dettes des comptes des officiers de la province, les taxations du trésorier de la Bourse et des receveurs diocésains, les frais de l'étape, la capitation et le dixième (plus tard les vingtièmes), pour lesquels la province avait contracté un abonnement avec le Trésor; quant aux affaires extraordinaires, elles sont comprises sous la rubrique de « dettes et affaires de la province ».

Quant aux domaines, à la gabelle, aux droits d'entrée et de sortie, ils étaient affermés pendant la session des états. L'État retirait à l'avance le prix des fermes[1]; les charges des parti-

1. Résumé du mémoire de Bâville, d'après Monin, *Essai sur l'histoire administrative du Languedoc*, Ire partie, chap. I.

culiers correspondaient à ce prix et aux bénéfices des fermiers.

La province avait de plus le droit de s'imposer pour ses besoins particuliers, le service de ses emprunts, ses travaux publics. Le plus connu de ces impôts était l'*équivalent*, un droit d'aide sur la viande, le poisson et le vin. La plus grande partie était appliquée à parfaire le don gratuit.

Outre l'imposition provinciale, les diocèses supportaient le payement des dettes contractées par les diocèses; les communautés, le payement des dettes contractées par les villes. Le rôle des deux mille cinq cents communautés se composait donc de la quotité des trois impositions, provinciale, diocésaine, communale.

Les états restaient à peu près libres de s'acquitter envers le Trésor comme ils l'entendaient. C'était d'ordinaire au moyen d'emprunts, comme l'Église de France; le revenu des impôts était consacré au service des intérêts et de l'amortissement[1].

M. Monin résume en ces termes son étude sur l'administration du Languedoc : « Sur le terrain financier et économique, les états combattent pour la forme; ils obéissent toujours pour le fond. Louis XIV et ses successeurs, en bons princes, voulurent bien que le fond n'emportât pas la forme. Il y avait même pour eux de notables avantages à ne pas briser un instrument dont l'automatisme était tel, qu'il semblait agir par volonté. Le roi demande au Languedoc ce qu'il exige ailleurs. Les états de leur côté sont fiers de donner l'exemple. Pour eux, comme pour l'Église, l'idéal de la liberté, c'est la liberté du bien. Ils ne sont jamais abandonnés de la grâce. Leur consentement rehausse leur fidélité, en même temps qu'il dissimule, justifie et glorifie la toute-puissance royale[2]. »

Si M. Monin a poussé peut-être trop au noir le tableau de la servitude du Languedoc, M. de Tocqueville nous semble avoir fait de son côté une peinture trop complaisante du gouverne-

1. Voyez le savant ouvrage de M. Monin, *Essai sur l'histoire administrative du Languedoc* (Hachette, 1881).
2. Monin, *opere citato*. Conclusion, p. 404.

ment des états et de ses avantages pour la province[1]. La tutelle administrative exercée par l'intendant était la même pour le Languedoc que pour les pays d'élections, son ingérence dans les affaires de la province aussi minutieuse et tracassière. Les états ne pouvaient engager un procès, faire un emprunt, sans l'autorisation du conseil; leur budget devait chaque année être approuvé par l'intendant et par le roi. « Le moindre village perdu dans les gorges des Cévennes ne pouvait faire la dépense la plus minime sans y avoir été autorisé de Paris par un arrêt du conseil du roi. »

Cependant l'avantage de la forme des états était réel. Les députés des diocèses connaissaient les besoins de la province et s'intéressaient à sa prospérité. Ils n'hésitaient pas à s'imposer extraordinairement pour permettre des dépenses utiles qui devaient augmenter la richesse de tous. La plupart des grands travaux des deux derniers siècles, desséchement des marais de la côte, canal des Deux-Mers, et ses prolongements jusqu'au Rhône, routes admirables et bien entretenues, furent accomplis grâce aux sacrifices intelligents des états. Ils résistent même aux remontrances des intendants et du conseil, qui veulent les arrêter sur cette pente, et craignent que la province ne s'y ruine. Car elle y dépense quelquefois jusqu'à deux millions par an. Mais les états demandent à persévérer dans leur système. « Le roi, disent-ils, n'a pas besoin d'établir à ses frais dans le Languedoc des ateliers de charité, comme il l'a fait dans le reste de la France. Nous ne réclamons pas cette faveur; les travaux d'utilité que nous entreprenons nous-mêmes chaque année en tiennent lieu, et donnent à tout le monde un travail productif[2]. »

Si l'affaire capitale des états était, pour les assemblées, le bon gouvernement des finances de la province, pour le roi, c'était le payement du don gratuit. Ce présent qui passait pour l'équivalent de la taille et la rançon des libertés du pays, était fixé chaque année par le roi. Il fallait qu'il fût voté; il

1. De Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*. Appendice.
2. Cité par Tocqueville, page 355.

y allait de la place de l'intendant et du gouverneur. Aussi ni le ministre ni l'intendant n'entendaient que « l'on chicanât » sur le chiffre de cette libéralité. Le plus souvent le roi demandait plus qu'il ne voulait obtenir, se réservant, en témoignage de sa satisfaction, de remettre à la province 100 ou 200 000 livres sur la somme votée. Ce don gratuit qui avait été établi par Richelieu pour le Languedoc à 1 050 000 livres, ne cessa d'être augmenté et fut porté jusqu'à 3 millions sous Louis XIV. Les moyens de contrainte les plus brutaux et les plus violents étaient mis en usage par le gouvernement pour forcer le consentement des états. En 1672, le don gratuit fut fixé à 500 000 livres pour la Provence. Les états trouvèrent la somme exorbitante et demandèrent qu'elle fût réduite. Colbert écrivit à M. de Grignan, lieutenant général, « que le roi était très courroucé contre l'assemblée des députés à cause des retards, qu'il était décidé à ne rien rabattre de cette somme et que si les députés se montraient assez malintentionnés pour persister dans leur opposition, il saurait bien trouver d'autres moyens pour tirer de la Provence une contribution raisonnable ». Ces menaces n'ayant pas produit d'effet, Colbert demanda les noms de tous les députés qui composaient les états, et déclara que le roi, « peu disposé à souffrir plus longtemps la mauvaise conduite de l'assemblée », allait la licencier. En même temps il envoyait à M. de Grignan dix lettres de cachet pour en user immédiatement. Les états se soumirent et votèrent 450 000 livres. Néanmoins Colbert persista à envoyer à Granville, Cherbourg, Saint-Malo, Morlaix, Concarneau, « les dix députés qui avaient témoigné le plus de mauvaise volonté pour le bien du service du roi.... Quant à réunir encore cette assemblée, il n'est pas probable que le roi s'y décide de longtemps[1] ». Quatre ans plus tard les états furent de nouveau réunis. L'intendant Rouillé reçut ordre de demander un million. « Si les communes ne veulent accorder que la moitié, on fera entrer des troupes en Provence. Cet

1. Depping, *Correspond. administrative* (lettres de Colbert à M. de Grignan, 11, 25, 31 déc. 1672).

ordre sera suspendu si les communes votent 800 000 livres. »

Les mêmes faits se passent en Bretagne. Le gouverneur, M. de Chaulnes, fait enlever en 1673 deux gentilshommes qui disputent sur la somme à rabattre du don gratuit. Il fait entendre aux autres qu'il ne s'en tiendra pas à cette exécution, « parce que la gloire du roi souffrirait trop de mendier, ce semble, un don plus glorieux à faire qu'utile à recevoir, et après nous être expliqués sur l'obéissance aveugle que l'on devait à toutes les volontés de Sa Majesté, les états nous ont député ce matin pour la supplier de vouloir accepter les 2 600 000 livres que nous avons eu ordre de demander. Cette délibération a passé tout d'une voix et sans condition ». Aussi Mme de Sévigné résumait-elle spirituellement en quelques mots la besogne des états : « Les états ne doivent pas être longs; il n'y a qu'à demander ce que veut le roi; on ne dit pas un mot, voilà qui est fait[1]. »

Les libéralités des états ne s'en tenaient pas à ce don gratuit. Il leur fallait, avant de se séparer, voter des gratifications, au gouverneur, à l'intendant, aux lieutenants généraux, aux secrétaires d'État, de qui dépend la province, à leurs commis, secrétaires, greffiers, aux clercs du greffe et jusqu'aux gardes qui faisaient le service des états. Les états de Bourgogne dépensaient, en gratifications de ce genre, plus de 170 000 livres par session. En Bretagne on dépensait de ce chef 500 000 livres. « Pour le gouverneur, dit Mme de Sévigné, il trouve, je ne sais comment, plus de 40 000 écus qui lui reviennent. » Les membres des états eux-mêmes ne dédaignaient pas de prendre leur part de ces gratifications. Dans le Languedoc, le clergé et la noblesse se partageaient 500 000 livres assignées sur le don gratuit. L'archevêque de Toulouse touchait 3000 livres « parce qu'il déterminait par sa voix le banc des évêques », comme premier opinant; le prince de Conti, comte d'Alais, premier baron des états, touchait la même somme parce qu'il déterminait le banc de la noblesse.

1. Mme de Sévigné (lettre du 5 août 1671).

Enfin, le roi donne aux députés l'ordre de cesser leurs séances, comme il leur communique celui d'ouvrir leur session. Dès que les députés sont réunis, la seule préoccupation des commissaires du roi est de les congédier au plus tôt et d'étouffer ainsi leurs revendications. Le moyen recommandé par les intendants est de fixer une fois pour toutes l'indemnité des députés, quel que soit le nombre de semaines que dure la session. « Si les députés sont une fois assurés de ce payement et sans espoir d'en avoir davantage, vous verrez les états achevés dans trois semaines, ou un mois, le roi satisfait, et *la province soulagée*[1]. »

IV

LE NOUVEL AGE DES ASSEMBLÉES PROVINCIALES.

A partir de 1672 jusqu'aux dernières années de la monarchie, les états provinciaux n'ont plus d'histoire. Toute lutte pour l'accroissement ou la défense de leurs prérogatives a cessé. Ils se contentent de vivre, satisfaits qu'on les oublie, évitant de se compromettre par des résistances intempestives contre les intendants, soumis d'avance à toutes les crues d'imposition, à condition que l'on respecte la forme de leurs privilèges.

Pendant ce temps la centralisation administrative achève son œuvre d'unification et de compression. La vie provinciale et municipale s'éteint peu à peu. La noblesse, fuyant les humiliations subalternes qui l'attendent de l'intendant ou de ses subdélégués, fait figure à Versailles et s'y ruine. La crue des impôts monte sans cesse. La taille de 35 millions s'élève à 90. La capitation, plus tard le dixième, les deux vingtièmes

1. Depping, *Corresp. administrative* (l'évêque de Mende à Colbert, janvier 1662).

s'ajoutent aux charges mal réparties que supporte la nation. Les droits d'aides se multiplient. Tandis que l'impôt épuise l'épargne du peuple, la corvée royale étendue à tous les travaux d'utilité publique lui prend le meilleur de son temps. La culture, qui a cessé d'être rémunératrice, s'arrête; le domaine des terres en friche gagne sur le sol en valeur. Le chiffre même de la population demeure stationnaire ou même rétrograde. Près d'un siècle se passe, de la mort de Colbert à la paix de Paris (1763), où la France semble dépérir et où le progrès matériel est en décroissance.

Tous les publicistes de la fin du dix-septième siècle constatent ce phénomène, le déplorent, en font remonter la responsabilité au despotisme administratif du conseil. Vauban, Boisguillebert, Saint-Simon, Boulainvillier, sont unanimes sur ce point. Fénelon, dans ses plans de réforme écrits pour le duc de Bourgogne, signale le remède : rendre la vie aux provinces et l'initiative aux pouvoirs locaux, en constituant partout des assemblées provinciales, des *assiettes* sur le modèle de celles du Languedoc, et au-dessus, des états généraux qui consentiraient et réformeraient l'impôt. Au dix-huitième siècle, l'idée est reprise par les économistes de l'école de Quesnay. On ne peut assez insister sur les services rendus par ces hommes, et sur la part qu'ils ont eue au relèvement presque subit de la prospérité nationale à la fin du dix-huitième siècle. L'économie politique devint presque une religion. Quesnay eut des disciples fanatiques, sa doctrine des apôtres enthousiastes qui multiplièrent les brochures et les feuilles périodiques. L'étude des causes de la misère publique conduisit à chercher la guérison du mal social. Déjà d'Argenson, le marquis de Mirabeau, préconisaient la restitution aux provinces de leurs états particuliers[1]. *L'Ami des hommes* prit par-dessus les nues, fit de son auteur un personnage et lui valut la disgrâce du pouvoir. Cependant la partie était gagnée; les corps officiels eux-mêmes prenaient l'éveil; la cour des aides, dans ses

1. *Mémoire sur les états provinciaux*, par le marquis de Mirabeau, publié ordinairement dans le 4e vol. de *l'Ami des Hommes*.

fameuses remontrances rédigées par Malesherbes en 1771, demandait, à défaut d'états généraux, des états provinciaux. La pression de l'opinion publique avait acquis une telle force, que le jeune roi Louis XVI, conseillé par Maurepas, dut y céder et appeler aux affaires l'homme des économistes, Turgot[1].

Turgot, pendant les quelques mois qu'il resta au ministère, suffit à un prodigieux labeur. Parmi les projets qu'il n'eut pas le temps de mettre à exécution, mais qui sont consignés dans les nombreux mémoires qu'il remit au roi, on en trouve un sur les municipalités. Il ne s'agissait rien moins que de la refonte complète du système d'administration. Turgot imaginait une hiérarchie d'assemblées, appelées *municipalités*, assemblées de paroisses et de villes, assemblées d'arrondissement, assemblée générale du royaume. Ces assemblées n'avaient qu'une autorité consultative; elles répondaient assez bien aux anciennes assemblées de notables, suspendues depuis les premières années du ministère de Richelieu; nouvellement nées, Turgot comprenait qu'elles auraient besoin quelque temps encore de la tutelle administrative. Puis il fallait se garder d'effaroucher l'esprit timoré du jeune roi. La hardiesse et l'originalité du projet consistaient surtout en ceci, qu'à la vieille distinction des trois ordres il substituait, comme base électorale commune, la propriété. « Ces assemblées, disait Turgot, ne sont pas des états : ce n'est point comme membres d'un ordre, mais comme citoyens propriétaires de revenus terriens, que les gentilshommes et les ecclésiastiques feront partie des municipalités. » La distinction des ordres, on l'avait vu dans les anciens états, n'avait abouti qu'à des discordes stériles et avait paralysé tous les essais de réforme; par la fusion des classes on arrivait à unifier et consolider les intérêts de tous. Il est probable que le projet de Turgot se serait heurté à des difficultés insurmontables. La chute du ministre prévint une lutte imminente.

1. Sur les assemblées de Louis XVI, consultez : Léonce de Lavergne, *Les assemblées provinciales sous Louis XVI;* comte de Luçay, même titre; Sémichon, *Les réformes sous Louis XVI.*

Necker, qui ne tarda pas à lui succéder, esprit moins étendu, mais plus avisé et plus pratique, reprit les idées de Turgot, en les dépouillant de ce qu'elles pouvaient avoir de trop audacieux pour le temps. Dans le mémoire de 1778, il dénonçait les graves inconvénients de la centralisation excessive, le ministre noyé dans la multitude des affaires qui aboutissent à lui, impuissant à donner à toutes une solution ; la province gouvernée du fond des bureaux par les commis, et la tyrannie de cette dépendance subalterne. Tout en s'élevant contre le despotisme et l'insuffisance de la plupart des intendants, il rendait justice aux services qu'ils rendaient et qu'ils pouvaient rendre. Il demandait seulement qu'on les rendît plus stables dans les provinces, qu'ils ne faisaient que traverser. Il convenait qu'il fallait laisser entre leurs mains « certaines parties de l'administration, qui, tenant uniquement à la police, à l'ordre public, à l'exécution des ordres de Sa Majesté, ne peuvent jamais être partagées » ; mais il souhaitait que d'autres, « telles que la répartition et la levée des impositions, l'entretien et la construction des chemins, le choix des encouragements favorables au commerce, au travail en général et aux débouchés de la province en particulier », fussent confiées de préférence à une commission de propriétaires pris dans le pays même. Il n'était pas besoin, pensait Necker, d'un génie supérieur pour veiller avec succès sur de tels intérêts. « La réunion des connaissances, la succession des idées, donnent à la médiocrité même une consistance ; la publicité des délibérations force à l'honnêteté ; si le bien arrive avec lenteur, il arrive du moins, et, une fois obtenu, il est à l'abri du caprice, tandis qu'un intendant, le plus rempli de zèle et de connaissance, est bientôt suivi par un autre qui dérange ou abandonne les projets de son prédécesseur. »

A l'appui de ces considérants, Necker apportait au roi un plan d'organisation, qu'il enveloppait de toutes les réserves et de toutes les précautions désirables. Il s'agissait d'étendre aux pays d'élections les institutions représentatives qui maintenaient la prospérité du Languedoc. Il acceptait la distinction

des trois ordres, à condition qu'ils délibérassent en commun, que le tiers eût autant de voix que les deux ordres privilégiés réunis, et que les votes fussent pris par têtes. Le roi désignerait lui-même le tiers des membres qui composeraient l'assemblée, et ce premier tiers s'adjoindrait par cooptation les deux autres. Afin de ne risquer aucune imprudence, Necker proposait de faire une première expérience sur l'un des pays les plus pauvres de France, la généralité de Bourges. On verrait par la suite à développer l'institution. « Les députés, avertissait Necker, auront sans doute présent à l'esprit que, indépendamment du bien qu'ils pourront faire à la province dont les intérêts leur sont confiés, c'est du succès de leur administration que naîtront les nouveaux motifs d'étendre ces mêmes institutions, et qu'ils hâteront ainsi par la sagesse de leur conduite l'accomplissement des vues générales et bienfaisantes de Sa Majesté. »

L'expérience réussit à souhait[1]. On put constater durant les délibérations un grand progrès accompli dans les mœurs publiques, le rapprochement significatif des trois ordres qui jusqu'alors s'étaient habitués à se traiter en ennemis, le renoncement des privilégiés à des prérogatives regardées désormais comme surannées, la déférence la plus équitable pour les lumières du tiers état. Le rapporteur du règlement émit le vœu qu'à l'avenir les députés, au lieu d'être à la nomination du roi et de leurs collègues, tinssent leur mandat de l'élection. Quant aux impositions dont le poids le plus lourd retombait sur le peuple, on demandait « le partage fraternel des charges publiques[2] ».

L'assemblée reconnaissait l'assiette et la perception défectueuse de l'impôt. Elle souhaitait que la taille cessât d'être personnelle, parce qu'il en résulte « que tout taillable redoute de montrer ses facultés; il s'en refuse l'usage dans ses meubles, dans ses vêtements, dans sa nourriture, dans

1. Léonce de Lavergne, *Les assemblées provinciales : Généralité de Bourges*. — De Girardot, *Essai sur l'assemblée nationale du Berry*.
2. Rapport de l'abbé de Séguiran.

tout ce qui est soumis à la vue d'autrui... Qui de nous ne connaît cette expression triviale où se complaît l'indolence du taillable : « Si je gagnais davantage, ce serait pour le collecteur »[1]. Les députés auraient préféré la taille réelle qui existait dans les pays d'états du Midi; mais la difficulté d'établir immédiatement un cadastre exact de la généralité, les décida à se contenter provisoirement de l'abonnement au trésor des impôts directs.

Le rapporteur chargé des travaux publics s'éleva avec une grande vigueur contre l'abus des corvées. Dans l'assemblée de 1779, on constata que le total des journées d'hommes et de voitures réquisitionnés pour la corvée dans la généralité, équivalait à une somme de 624 000 livres, et qu'on arriverait par le travail libre et rétribué à obtenir les mêmes résultats pour une somme de 250 000. On demandait qu'il fût permis aux paysans d'opter entre la corvée en nature et le rachat en argent. Necker ne fit qu'à moitié droit à cette requête. Par l'arrêt du 13 avril 1781, il abolit la corvée dans le Berry et la remplaça par un impôt proportionnel au rôle des taillables.

Dans l'intervalle de ses sessions de 1778, 1779, 1780, l'assemblée avait délégué ses pouvoirs à une commission permanente, chargée de perpétuer son autorité dans la province et de préparer les questions, en se livrant aux enquêtes demandées par les états.

Le succès de l'expérience faite en Berry autorisa Necker à en étendre l'application à d'autres provinces. Une assemblée provinciale fut instituée, dans les mêmes conditions que celle de Bourges, dans la généralité de Montauban, et fonctionna avec des résultats aussi satisfaisants (11 juillet 1779). Le ministre fut moins heureux dans ses tentatives pour établir des assemblées à Grenoble et à Moulins. Il échoua contre les résistances de la province de Dauphiné, qui réclamait ses anciens états abolis en 1628, et contre l'opposition du parlement de Paris qui refusa d'enregistrer l'édit de création de

1. Rapport de l'abbé de Véri.

l'assemblée du Bourbonnais. Necker dut céder comme Turgot devant la coalition de la cour et des parlements, et, abandonné par le prince, quitta le ministère.

Son œuvre ne fut pas sacrifiée avec lui; les assemblées de Bourges et de Montauban continuèrent à fonctionner pour la plus grande satisfaction des intérêts locaux. Les provinces voisines enviaient le pouvoir de contrôle exercé par ces assemblées sur l'administration des agents royaux. Aussi, après avoir abandonné la cause des réformes, la royauté dut y revenir. Calonne proposa de lui-même aux notables réunis en 1787 un édit pour la création des assemblées provinciales dans toutes les généralités. Les notables acceptèrent le projet, et le successeur de Calonne, M. de Brienne, fut chargé de l'exécution.

Ce projet, auquel avait collaboré Dupont de Nemours, le principal des anciens auxiliaires de Turgot, était un compromis entre les idées de ce ministre et celles de Necker. Il organisait de toutes pièces le système d'assemblées préconisé par Turgot; des assemblées municipales dans les villes et paroisses, des assemblées d'élections dans chacun des chefs-lieux où résidait un subdélégué, une assemblée provinciale. Les assemblées de paroisse nommaient les membres des assemblées d'élections; et ceux-ci les députés de l'assemblée provinciale. A la base du système était donc l'assemblée de paroisse. Y siégeaient trois, six ou neuf membres suivant la proportion des feux, élus en assemblée générale par les électeurs qui payaient 10 livres d'imposition. Le seigneur et le curé ne participaient pas à l'élection, mais siégeaient de droit dans l'assemblée. Pour la première fois, la moitié des membres de l'assemblée de province étaient désignés par le roi, ils choisissaient à leur tour un nombre égal de députés. Le tiers avait une représentation double de celle des autres ordres; les votes devaient se compter par têtes, non par ordres.

Les attributions de l'assemblée consistaient à rechercher les meilleurs moyens de répartir les impôts et d'assurer leur

recouvrement. Elle vota les sommes nécessaires à la construction et à l'entretien des routes et travaux publics. Elle mettait en adjudication les travaux à faire, et était admise à les recevoir. Elle devait délibérer sur l'abonnement de la province aux vingtièmes. Elle avait le droit d'émettre des vœux. Nulle délibération ne pouvait avoir d'effet qu'après l'approbation du roi et de son conseil. Le rôle de l'intendant se bornait à faire dans les assemblées fonction de commissaire du roi, d'ouvrir la session et de la clore, de fournir les renseignements nécessaires aux rapporteurs, et d'assurer la police de l'assemblée[1].

Bien qu'il soit impossible de juger une institution qui n'eut pas le temps de porter ses fruits, on peut dire que presque partout les assemblées fonctionnèrent avec le succès qu'avaient eu leurs aînées, celles du Berry et de la haute Guyenne.

Une preuve de leur supériorité sur les états des provinces jusqu'alors privilégiées, c'est la jalousie que ces états manifestèrent aussitôt à l'égard de ces institutions, et leur empressement à demander la réforme de leurs propres assemblées sur ce modèle. Dans le Languedoc, cent membres de la noblesse rédigèrent une protestation contre la constitution des états, parce qu'ils manquaient « du caractère électif ». Le tiers imita cet exemple, prétextant « que les députés du tiers n'appartenaient plus à leur ordre, puisque la plupart d'entre eux siégeaient en vertu de charges que donnait la noblesse ». La cour des aides de Montpellier elle-même rédigea un arrêt, dans lequel les états étaient traités « de corps sans réalité, d'assemblée sans caractère, d'administration sans pouvoir. Un siècle de raison et de justice ne devait pas laisser subsister plus longtemps l'esprit des siècles de barbarie et de superstition ». Un député de la noblesse à l'Assemblée constituante, M. de Marguerittes, fit le 4 août 1789 à la tribune la déclaration suivante : « La province de Languedoc est régie depuis

1. Léonce de Lavergne, *Les assemblées provinciales sous Louis XVI*, chap. v. — Fr. Mège, *L'assemblée provinciale d'Auvergne*. — *Procès-verbal des séances de l'assemblée provinciale d'Auvergne, tenue à Clermont*, 1787.

longtemps par une administration inconstitutionnelle et non représentative. Elle a condamné cette administration comme contraire à ses anciens privilèges, dont le plus précieux était d'octroyer librement l'impôt et de le répartir elle-même. Elle demande l'établissement des nouveaux états en une forme libre, élective, et représentative[1] ».

Des réclamations du même genre se firent entendre dans les autres pays d'états. A Dijon, la noblesse toute-puissante qualifia les assemblées où elle dominait de « vain monument d'ostentation ». En Bretagne, les nobles, qui écrasaient aux états la représentation du clergé et du tiers, tinrent opiniâtrément pour le respect du contrat de la reine Anne, et refusèrent même de députer aux états généraux dans la forme prescrite par l'arrêt du conseil. Mais les autres ordres protestèrent contre « l'esclavage où depuis tant de siècles gémissait la province ». Une véritable armée insurrectionnelle commandée par Moreau, le futur général de la Révolution, assiégea dans le couvent des Cordeliers, à Rennes, le corps de la noblesse. En Provence, au contraire, où l'on avait rétabli les anciens états suspendus par Richelieu depuis 1639, le tiers réclama le maintien de l'assemblée générale des communautés d'où elle excluait le clergé et la noblesse.

Les nouvelles assemblées créées dans les généralités eurent elles-mêmes quelquefois le tort de se montrer dédaigneuses de la faveur qui était faite à la province. Elles demandèrent leurs anciens états, qui leur donnaient le droit de consentir l'impôt et non pas seulement de le répartir. L'assemblée d'Auvergne signa l'adresse au roi suivante: « En même temps que nous recevons avec empressement une forme d'administration aussi désirée qu'avantageuse et que nous espérons que le règlement qui nous est annoncé donnera un libre essor à notre zèle, et à nos assemblées la dignité convenable, nous prenons la liberté d'observer que notre province est une de celles qui ont cessé le plus tard d'exercer leur droit de s'assembler en états,

1. Léonce de Lavergne, *op. cit.*, chap. xxx.

et, considérant la différence des fonctions qui semblent être destinées à l'assemblée avec les prérogatives sacrées de nos états, nous croyons devoir supplier Sa Majesté de daigner déclarer à la province qu'elle entend, comme nous le faisons ici nous-mêmes, que l'exécution de ce nouveau règlement ne portera aucune atteinte aux droits primitifs et imprescriptibles de l'Auvergne[1]. » Ainsi le souvenir confus de libertés illusoires, incompatibles à coup sûr avec la monarchie unitaire, fermait les yeux sur les avantages très réels des institutions nouvelles.

On comprend davantage le désappointement et les rancunes des intendants. L'avènement des assemblées et leur fonctionnement régulier mettaient un terme à leur domination. Après avoir tout réglé dans les provinces et exercé par délégation une autorité absolue sur tous les pouvoirs locaux, il arrivait que ces pouvoirs prenaient sur l'intendant leur revanche, et ne lui laissaient que l'exécution des mesures qu'eux-mêmes décidaient. Aussi font-ils sur les assemblées les plus fâcheux pronostics. « Je n'ai jamais eu bonne idée, écrit un intendant à son collègue, de ces institutions-là, parce que ce n'est pas l'assemblée qui imagine et exécute. Ce sont deux ou trois faiseurs, qui, n'ayant pas le moindre élément d'administration, font et entreprennent d'après leurs très courtes lunettes des choses qui, si elles ne sont pas absurdes, sont inutiles, mais toujours dispendieuses.... Oh! mais, disent ces messieurs, nous ferons des chemins. Belle merveille de faire des chemins avec de l'argent! Les intendants aussi en auraient fait. Je suis tenté de croire que le gouvernement n'a rendu ces nouvelles administrations si compliquées, que pour les congédier, lorsque le frottement les aura rendues impraticables et ridicules. S'il était possible que ces cohues subsistassent, je tiendrai en moins de dix ans la constitution du royaume renversée de fond en comble[2]. »

1. *Procès-verbal des séances de l'assemblée provinciale d'Auvergne de* 1787.

2. Lettre d'un intendant à M. de Chazerat, intendant d'Auvergne, citée par M. Fr. Mège, *L'assemblée nationale d'Auvergne en* 1787.

Des publicistes violents poussaient plus loin encore l'esprit de dénigrement et d'injustice. Ils accusaient la royauté de vouloir éluder les états généraux, en donnant à l'esprit public avide de réformes une aussi maigre satisfaction. « C'est outrager la nation que de lui proposer, en l'absence des états généraux qui tiennent à sa constitution, de consentir à refondre cette constitution en assemblées provinciales dont la véritable qualité serait celle de caisse d'emprunt au gré du contrôleur général[1]. »

Les contemporains n'ont pas été plus équitables pour la plus intelligente et la plus belle des réformes de Louis XVI. M. de Tocqueville, si complaisant pour les états de Languedoc, dont il exagère le rôle et l'influence, a gardé ses plus amères critiques pour des assemblées provinciales de la fin du dernier siècle[2]. Il relève l'uniformité de leur constitution « sans aucun égard aux usages antérieurs ni à la situation particulière des provinces ». Il y eut, dit-il, confusion dans les attributions des pouvoirs anciens et nouveaux. « On ne distingua plus le pouvoir qui doit exécuter, de celui qui doit surveiller et prescrire. » D'un pareil abus devaient sortir plus tard la Convention et la Terreur. On eut le tort de laisser subsister l'intendant réduit à l'impuissance, hostile à l'assemblée et paralysant son action, « comme si un fonctionnaire déchu pouvait jamais entrer dans l'esprit de la législation qui le dépossède ».

Un publiciste récent émet un jugement encore plus sévère. « Il n'était pas au pouvoir de l'absolutisme de ressusciter en un jour ce qu'il avait mis si longtemps à détruire.... L'égalité politique et sociale ne pouvait s'accomplir au sein des états moribonds ou des assemblées naissantes, lorsque précisément la composition des uns et des autres avait pour principe la division des trois ordres. L'esprit provincial ne pouvait pas plus faire la révolution que l'esprit théocratique ou nobiliaire. Il eût laissé debout la Bastille; il eût regardé pourrir et tomber ce qu'abattit la seule nuit du 4 août[3]. »

1. Carra, *Monsieur de Calonne tout entier*.
2. De Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, liv. III, chap. VII.
3. Monin, *Essai sur l'histoire administrative du Languedoc*, p. 413.

Il est sans doute aisé de critiquer les assemblées provinciales. Tout n'était pas parfait dans leur constitution; mais cette constitution ne se donnait pas elle-même pour définitive; elle admettait pour l'avenir des modifications que le temps et l'expérience auraient montrées nécessaires; elle autorisait les députés à émettre dans ce sens des vœux auxquels le roi se réservait de faire droit. Peu à peu l'intendant aurait pris son parti de sa déchéance et se serait contenté du rôle d'intermédiaire entre l'assemblée et le conseil. Quant au reste, il suffit de parcourir les procès-verbaux de ces assemblées pour faire justice des reproches adressés à l'esprit borné et réactionnaire des députés de province. Si la révolution se fit par acclamation pendant la nuit du 4 août, c'est qu'elle avait été préparée dans les assemblées provinciales. Sa cause était gagnée à l'avance, et la Bastille condamnée. Le seul tort de ces assemblées fut de venir un an avant la convocation des états généraux. Leur modeste éclat se perdit dans le bruit et le tumulte des événements dont Versailles et Paris furent le théâtre. Ces événements mêmes, il est permis de croire qu'elles auraient pu les conjurer, si Louis XVI n'eût pas eu la faiblesse de suspendre l'application des plans de Turgot et de Necker. Dix ans de révolution administrative en province auraient sauvé la France des convulsions violentes de 1793.

CHAPITRE VI

LA JUSTICE

Dans tout le cours de notre histoire la justice a été intimement liée à l'autorité publique; elle est demeurée inséparable de la souveraineté. C'est à celui qui fait la loi qu'il appartient d'en assurer l'exécution et de punir ceux qui l'enfreignent. En France, dit un ancien jurisconsulte, « toutes les justices dépendent du roi, en ce qu'elles procèdent de lui et retournent à lui, ainsi que tous les fleuves ont leur source et leur chute en la mer ». Mérovingiens, Carolingiens, Capétiens, ont également possédé en principe, sinon toujours en fait, la plénitude de l'autorité judiciaire. Ils ont été souverains justiciers en même temps que souverains législateurs. Si, au moment de l'anarchie féodale, les seigneurs ont prétendu à l'indépendance judiciaire et présidé des tribunaux qui ne relevaient pas du roi, c'est que, par une double usurpation, ils avaient décentralisé la justice en même temps que la souveraineté. Justice et souveraineté restaient encore unies en leur personne. C'est dans cette acception que les feudistes ont pu dire: Justice et fief ne sont qu'un. Mais le roi, « souverain fieffeux » et suzerain universel, s'efforça dès le principe de rattacher les justices seigneuriales à la justice royale et de rétablir les liens de subordination et de dépendance qu'avait laissés s'altérer le relâchement de l'autorité centrale. Les pro-

grès du pouvoir royal vont de pair avec ceux de sa juridiction et se mesurent par l'extension de la compétence des parlements. Ces progrès ne sont pas le fait de la conquête et de la violence; ce n'est pas la force qui en établit la légitimité; ils constatent seulement le retour à un état normal, interrompu et prescrit par l'usurpation féodale. Toute justice seigneuriale ou subalterne n'est qu'une délégation et une émanation de la justice royale, source commune et unique du droit.

I

LA JUSTICE SOUS LES MÉROVINGIENS.

Avant l'invasion franque, la justice était exercée en Gaule par les fonctionnaires romains, comtes et ducs, au nom de l'empereur. Sous les Mérovingiens, des fonctionnaires du même ordre continuèrent à la rendre au nom du roi. La puissance publique fut déplacée, mais la subordination du pouvoir resta la même. Les coutumes germaines purent bien apporter quelques modifications dans la procédure des tribunaux et dans la pénalité, le principe demeura sauf.

Les comtes et les ducs mérovingiens tenaient régulièrement dans leurs circonscriptions des assises judiciaires; ils étaient assistés par un certain nombre d'hommes qui recevaient le nom de rachimbourgs, de *boni viri*, d'auditeurs[1]. Ce ne sont pas des juges; ils ne constituent pas non plus une sorte de jury délibérant sur la sentence et exprimant leur opinion par un vote; ce sont des légistes, des citoyens plus experts que les autres dans la connaissance du droit et des lois particulières du pays; en tout semblables aux assesseurs du comte romain. Ils instruisent les procès, recueillent les témoignages, font

1. Voy. Fustel de Coulanges, *Hist. des institutions politiques*, liv. IV, chap. IV.

juge. « Toutes les questions relatives à la propriété, au sol et à la condition des personnes furent tranchées au profit de l'immunitaire. Le roi perdit peu à peu toute autorité sur des hommes qui eux-mêmes ne dépendaient plus d'officiers révocables, et ne pouvaient plus en appeler du fonctionnaire à son supérieur immédiat. Le pouvoir central, affaibli et réduit à l'impuissance, laissa peu à peu le droit de justice s'unir à la possession du fief. La féodalité prenait de ce jour racine dans le sol ; et par la justice elle avait sur les hommes sa prise la plus forte[1]. »

L'avènement des Carolingiens ne changea rien aux règles générales de l'administration du palais et à l'organisation de la justice. Seulement Charlemagne, le plus grand de ces princes, s'appliqua avec une infatigable activité à relever le prestige du pouvoir, à resserrer les liens de subordination des sujets au souverain, à lutter contre les progrès de la féodalité et à faire régner partout une exacte justice. Il voulut que la majesté royale fût présente en tout lieu et se fît sentir aux plus humbles, que personne ne pût se plaindre d'avoir été lésé, sans que l'injustice fût réparée et que le bras du prince se fût appesanti sur le coupable. La justice tient autant de place que la guerre dans sa vie. Il suffit pour s'en convaincre d'ouvrir le recueil des *Capitulaires* et de lire l'opuscule d'Adalhard, que l'archevêque Hincmar nous a conservé. Lui-même, le matin, une fois sa toilette faite, donnait familièrement accès auprès de sa personne à tous ceux qui venaient lui confier le jugement de leurs procès[2]. Mais, pour que la foule des plaideurs n'assiégeât pas son palais, et parce qu'il ne pouvait suffire à ce rôle de justicier universel, il déléguait ses pouvoirs à deux personnages éminents, le comte du palais et l'apocrisiaire, pour juger en sa place. Dans le ressort du premier

1. Lire sur l'immunité mérovingienne, dans la collection Leber, le mémoire de M. de Courcy, *Les justices privées sous les deux premières races ;* surtout les deux articles de M. Fustel de Coulanges dans la *Revue historique* (juillet et septembre 1883).

2. Eginhard, *Vita Kar.*, cap. XXIV.

auprès de lui pour conjurer de tels excès que la supplication, ou l'appel à la justice divine. « O roi, dit l'évêque de Tours à Chilpéric, si quelqu'un de nous transgresse les lois de la justice, son jugement peut être redressé par toi; mais si tu transgresses toi-même les lois, qui peut te corriger? Nous nous adressons à ton tribunal; si telle est ta volonté, écoute-nous; si tu ne le veux pas, qui te condamnera, sinon Celui qui a dit : Je suis la justice![1] » La vie et la mort des personnes sont entre les mains du roi. Gontran, qui passe pour un des princes les plus modérés de la dynastie de Mérovée, fait tuer Mummolus et Sagittarius pour avoir suivi le parti du rebelle Gondowald. Pour un délit de chasse, il ordonne de faire mettre deux hommes à la torture; il fait frapper de la hache un noble soupçonné d'avoir abattu un buffle dans une forêt royale. Les exécutions arbitraires de ce genre abondent dans les récits de Grégoire de Tours. Le principe en est même consacré par la loi : « Personne, dit la loi bavaroise rédigée par Dagobert, ne pourra être inquiété pour avoir tué quelqu'un par les ordres du roi ou de celui qui commande en son nom dans la province. » La loi de lèse-majesté fut en vigueur dans le royaume comme à Rome au temps de Tibère. Il est impossible de se représenter une justice plus absolue et plus omnipotente que celle des rois de la monarchie franque.

La coutume germaine avait, au contraire, prévalu pour la répression des délits et des crimes. Les tribunaux punissaient non pas tant la faute en elle-même et l'infraction à la loi que le tort fait à la famille de la victime. Plus cette famille était haut placée dans la hiérarchie sociale, plus la composition en argent, appelée *wergeld*, était forte. Il en coûtait peu de chose de maltraiter ou de tuer un serf ou un colon. Le meurtre d'un homme libre, d'un noble, d'un dignitaire du clergé, d'un commensal du roi, comportait une composition calculée d'après le rang du personnage. Bien plus, le bétail même d'un lide ou d'un affranchi était payé moins cher que celui d'un libre.

1. Grégoire de Tours, liv. V, ch. XIX.

Dans cette société à la fois barbare et raffinée, la sécurité de chacun était en raison de sa richesse, de ses dignités, de sa caste. Appartenir à l'Église ou au roi constituait la plus sûre garantie pour les biens et la vie des personnes. Aussi s'empressait-on de se placer sous le *mundium* d'un saint ou dans la *truste* d'un roi. Une fois le *wergeld* payé, le meurtrier était quitte envers la société et la famille de celui qu'il avait frappé; et nul n'avait le droit de lui reprocher son crime. Quant aux profits de justice, une partie était attribuée aux juges à titre d'indemnité, l'autre partie revenait au fisc; c'était même là une de ses principales ressources.

On s'est demandé s'il en coûtait davantage de tuer un Franc qu'un Gallo-Romain. Les textes de la loi salique fixent la composition d'un *Francus* au double de celle d'un *Romanus*. Cette inégalité, fondée sur la nationalité des personnes, paraît étrange et inexplicable, quand on observe d'autre part dans les récits des chroniqueurs que les hommes de race gauloise vivaient sur un pied d'égalité parfaite avec ceux de la race dite conquérante, qu'ils étaient appelés au conseil des souverains et à la direction de l'administration, qu'ils commandaient même les armées. M. Fustel de Coulanges nous semble avoir établi d'une manière très solide que par ces termes de *Romanus* et de *Francus* on désignait non la nationalité des individus, mais une condition sociale différente; que *Francus* est synonyme d'homme libre, *Romanus* d'affranchi ou de lide, terme auquel le mot *Romanus* est souvent associé dans les textes de lois[1].

On pourrait croire, à ne lire que les codes, que le système de la composition constituait le seul mode de répression usité pour les crimes dans la société mérovingienne. Il en est tout autrement, si l'on s'en rapporte aux historiens. On peut constater que les pénalités en usage dans l'empire romain ne

1. Voy. *Institut. politiques*, t. I, liv. IV, ch. VI, et à la fin du volume de la 2e éd., note 6. Voy. aussi, dans la *Revue hist.*, la discussion soulevée à propos du *wergeld* entre M. Fustel et M. Havet (nos des 1er juill. et 1er déc. 1876).

laissèrent pas d'avoir cours sous les princes francs; que la prison préventive, la torture, la question, les diverses mutilations et la mort ne leur étaient pas inconnues, soit que des systèmes de pénalités différentes se soient maintenus en même temps que se maintenaient des législations et des codes distincts, soit que les princes, reconnaissant l'insuffisance de la composition pour arrêter le cours des violences et des crimes dans cette société troublée, aient cru nécessaire d'emprunter aux Gallo-Romains l'arsenal de leurs peines, pour assurer la sécurité publique.

Il semble que la justice des comtes et des ducs ait paru oppressive et intolérable aux populations et qu'elles aient cherché tous les moyens de s'y soustraire. Comme ces fonctionnaires avaient acheté leurs charges et qu'ils ne recevaient d'ailleurs aucun salaire, ils cherchaient à rentrer dans leurs débours et à faire leur fortune aux dépens de leurs administrés. Ils multipliaient les occasions de procès et d'amendes pour multiplier les profits de justice. Leurs vexations furent telles, et l'impuissance des rois à réprimer ces excès si bien constatée, que les hommes puissants par leur crédit, les évêques, les abbés, les leudes, les vassaux des princes, obtinrent d'y échapper par l'octroi d'une charte d'immunité. Nul des officiers royaux ne put désormais pénétrer dans les terres du privilégié immunitaire pour tenir ses assises et juger ses hommes. Lui-même se chargeait de ce soin. Au regard des populations qui vivaient sur ses domaines, l'immunitaire se substituait au fonctionnaire royal et en tenait la place; pour lui, il obtenait de porter directement ses causes et de faire vider ses procès devant le tribunal du roi. Rien ne semblait changé dans les rapports du souverain avec ses sujets; dans sa pensée, il n'avait fait que modifier les intermédiaires auxquels il déléguait son pouvoir judiciaire. En réalité, cette résolution ne profita qu'aux possesseurs de vastes domaines, qui se trouvèrent ainsi appelés à régler eux-mêmes les relations des serfs, colons, hôtes, hommes libres avec la terre qu'ils détenaient et avec leur seigneur qui était en même temps leur

juge. « Toutes les questions relatives à la propriété, au sol et à la condition des personnes furent tranchées au profit de l'immunitaire. Le roi perdit peu à peu toute autorité sur des hommes qui eux-mêmes ne dépendaient plus d'officiers révocables, et ne pouvaient plus en appeler du fonctionnaire à son supérieur immédiat. Le pouvoir central, affaibli et réduit à l'impuissance, laissa peu à peu le droit de justice s'unir à la possession du fief. La féodalité prenait de ce jour racine dans le sol ; et par la justice elle avait sur les hommes sa prise la plus forte[1]. »

L'avènement des Carolingiens ne changea rien aux règles générales de l'administration du palais et à l'organisation de la justice. Seulement Charlemagne, le plus grand de ces princes, s'appliqua avec une infatigable activité à relever le prestige du pouvoir, à resserrer les liens de subordination des sujets au souverain, à lutter contre les progrès de la féodalité et à faire régner partout une exacte justice. Il voulut que la majesté royale fût présente en tout lieu et se fît sentir aux plus humbles, que personne ne pût se plaindre d'avoir été lésé, sans que l'injustice fût réparée et que le bras du prince se fût appesanti sur le coupable. La justice tient autant de place que la guerre dans sa vie. Il suffit pour s'en convaincre d'ouvrir le recueil des *Capitulaires* et de lire l'opuscule d'Adalhard, que l'archevêque Hincmar nous a conservé. Lui-même, le matin, une fois sa toilette faite, donnait familièrement accès auprès de sa personne à tous ceux qui venaient lui confier le jugement de leurs procès[2]. Mais, pour que la foule des plaideurs n'assiégeât pas son palais, et parce qu'il ne pouvait suffire à ce rôle de justicier universel, il déléguait ses pouvoirs à deux personnages éminents, le comte du palais et l'apocrisiaire, pour juger en sa place. Dans le ressort du premier

1. Lire sur l'immunité mérovingienne, dans la collection Leber, le mémoire de M. de Courcy, *Les justices privées sous les deux premières races ;* surtout les deux articles de M. Fustel de Coulanges dans la *Revue historique* (juillet et septembre 1883).

2. Eginhard, *Vita Kar.*, cap. XXIV.

étaient portées toutes les causes séculières; dans celui du second, les affaires ecclésiastiques; ces causes venaient soit en appel de jugements prononcés par les tribunaux inférieurs, soit en première instance à cause de la réputation d'équité des plaids du palais. Le comte et l'apocrisiaire vidaient eux-mêmes les procès qui ne présentaient aucune difficulté extraordinaire et ne laissaient que, dans les cas graves, les ecclésiastiques et les laïques parvenir jusqu'au prince. Quand les lois écrites étaient muettes sur un cas porté au palais ou que les coutumes barbares frappaient un délit d'une pénalité trop cruelle, le roi se chargeait de suppléer aux lacunes de la législation et se laissait guider par l'équité naturelle et par l'inspiration divine. Ces décisions faisaient loi pour l'avenir, et s'ajoutaient comme corrections ou comme supplément au texte des codes barbares[1].

Charlemagne recommandait à ses agents, *missi*, ducs, comtes, centeniers, de prendre modèle pour la tenue de leurs plaids sur les plaids royaux. Ses instructions à ce sujet sont innombrables et témoignent de la vigilance la plus minutieuse. Il ne veut pas que, sous prétexte de chasse, de jeux, de banquets, les comtes désertent leurs plaids, les ajournent ou les abrègent[2]. Il exige qu'ils donnent tout d'abord audience aux orphelins, aux veuves, aux pauvres, inaugurant ainsi ce patronage efficace des humbles, dont la tradition devait être reprise par les premiers Capétiens[3]. Il leur commande de veiller à se choisir pour assesseurs des scabins et des vicaires probes et instruits dans la science du droit, et de ne pas souffrir de leur part la moindre défaillance et la moindre prévarication[4]. Il délimite lui-même la compétence des tribunaux inférieurs; il défend que les centeniers jugent les causes entraînant la mort ou l'amende des coupables, ou celles concernant l'état

1. Voy. *Hincmari opuscula*, ep. XIV, c. XIX principalement.
2. *Capitul. general.*, 789, art. 1; *capit. Aquense*, 805, art. 4, etc.
3. *Capit. general.*, 789, art. 1.
4. *Capitul. addenda* (803); *Capit. Theud.*, 805, art. 12; *Capiti Aquisgr.*, 809, art. 11.

civil des personnes. De tels procès vont de droit aux tribunaux des comtes [1].

Pour tenir en haleine le zèle de ses agents, il prescrit à ses *missi* des tournées d'inspection régulières. Ils doivent tenir au moins quatre assises dans les limites de leurs légations, en janvier, en avril, en juillet et en octobre. Ils sont chargés de recueillir toutes les plaintes, d'écouter tous les plaideurs qui interjettent appel des décisions des comtes, et de lui faire un rapport détaillé et complet sur tout ce qu'ils ont observé et corrigé. Ils forment une véritable cour d'appel ambulatoire. Au cas où le comte néglige ses plaids et laisse les procès en souffrance, le *missus* se charge lui-même d'instruire les causes pendantes; mais, pour châtier cette négligence, pendant tout le temps qu'il consacre aux plaids, il s'installe chez le comte et vit avec sa suite à ses dépens; dans ce cas encore, les profits de justice vont tout entiers au trésor du palais, et le comte est privé du tiers qui lui est dévolu d'ordinaire, comme émolument de sa charge [2], sans préjudice de la révocation que l'empereur ne fait pas attendre à ses agents infidèles [3].

Charlemagne n'a garde de se désintéresser de la justice rendue par les immunitaires dans les domaines des évêchés, des abbayes et des fidèles privilégiés. Eux aussi sont soumis à la surveillance et à l'inspection des *missi* royaux. S'ils ne tiennent pas régulièrement leurs plaids et ne font pas justice à leurs hommes, le *missus* assisté du comte se transporte chez eux et y prend le droit de gîte, jusqu'à ce que l'immunitaire ait vidé tous les procès qui sont en instance [4].

Mais Charlemagne était seul capable de tenir aussi vigou-

1. *Capit. Aquisgr.*, 812.
2. *Capitul. general.*, 783, art. 5.
3. *Capit. Theod.*, 805, art. 12.
4. Il nous semble que ce point de vue a échappé aux historiens qui se sont occupés de l'administration de Charlemagne. On lit, *Capit. Francicum*, 779, art. 21 : « Et si vassus noster justitiam non fecerit, tunc et comis et missus ad ipsius casa sedeant, et de suo vivant, quousque justitiam faciat. »

reusement la main à l'observance de ses instructions et de suspendre le mouvement qui, depuis plusieurs siècles, entraînait la société vers la forme féodale. Les capitulaires de ses premiers successeurs témoignent d'un grand zèle pour la justice et la répression des désordres; mais leurs instructions demeurent lettre morte et ne sont pas obéies. La décentralisation de la justice accompagna la décentralisation de l'autorité; et cent ans après la mort du grand empereur, il ne restait presque plus trace de ce pouvoir judiciaire que Charlemagne regardait comme l'attribut essentiel de la souveraineté.

II

LA JUSTICE AU MOYEN AGE.

Fut-il un temps où, comme l'a écrit M. Fustel de Coulanges, la justice fit défaut[1]? Le mot est juste si l'on entend par justice un service public, administré et surveillé par l'État. L'État, à vrai dire, cessa d'exister sous les derniers successeurs de Charlemagne. Ces rois réduits à l'impuissance durent songer à se défendre et cessèrent de gouverner. A supposer qu'ils aient tenu régulièrement leurs plaids, ils n'avaient plus de sujets qui eussent recours à leur tribunal, plus de fonctionnaires pour les représenter et faire obéir leurs décisions. Le pouvoir central avait disparu, et il n'existait pas encore en dehors de l'État d'institutions régulières, armées pour la défense des intérêts sociaux. On peut juger déjà par les *Capitulaires* de Charlemagne combien il était difficile au tout-puissant empereur de réprimer l'audace des grands et de protéger les faibles contre l'oppression et les usurpations des fonctionnaires eux-mêmes, de forcer les comtes à tenir

1. Lire, de M. Fustel, le bel article sur la justice féodale (*Revue des Deux Mondes*, 15 mars 1871). Nous ne faisons guère que le résumer ici.

leurs assises et à régler des différends conformément aux lois et aux capitulaires. Après lui, les justices déjà accaparées par les immunitaires, le furent aussi par les comtes et les centeniers, qui transformèrent en propriété privée ce qui était une fonction sociale. Il n'y eut plus pour les populations de recours contre l'arbitraire ; on peut dire que la justice vaqua réellement, que le royaume fut en proie au désordre et à l'anarchie, et que la force « le droit du poing », comme disent les Allemands, remplaça l'arbitrage et les décisions des tribunaux carolingiens. L'état de guerre devint l'état normal de la société, si l'on peut donner ce nom à un état de choses où toute association fut dissoute, toute autorité émiettée, toute subordination détruite. La guerre devint une institution légale, la seule voie ouverte pour vider les différends entre particuliers. Seigneurs, bourgeois, vilains, y avaient également recours. La force établissait le droit de chacun ; et l'individu était à l'individu ce qu'encore aujourd'hui les nations sont à leurs voisines, sans tribunal d'arbitrage qui, par ses sentences, eût le pouvoir de conjurer les conflits.

De l'excès même du mal devait sortir le remède. Le péril était partout, la sécurité nulle part. Le serf et le vilain n'étaient jamais sûrs de récolter la moisson qu'ils confiaient à la terre. Des famines terribles, suivies de pestes et de maladies épidémiques de toutes sortes, étaient la conséquence des ravages de la guerre et de l'incendie ; elles s'abattaient comme une fatalité chronique sur ces populations affolées et misérables et dépeuplaient périodiquement les campagnes. Les chroniqueurs du dixième et du onzième siècle ont noté, année par année, la visite de ces fléaux. On ne prenait plus la peine de défricher et d'ensemencer ; les landes et les forêts peu à peu remplaçaient la culture. La terre comme le cœur des hommes s'ensauvageait. Il semblait aux contemporains de cet âge de fer que la fin du monde fût proche ; ils l'attendaient avec effroi et cependant comme une délivrance. C'est alors qu'au milieu de cette misère, du château seigneurial, de l'église, de la chaumière du vilain et du serf, de tous les

points du territoire, s'éleva ce cri qui résume tous les besoins de ces siècles malheureux : La paix!

Dans de semblables circonstances, pendant le grand interrègne, l'Allemagne imagina et créa l'association mystérieuse de la Sainte-Wehme. Quelque chose d'analogue se passa en France au onzième siècle. Les hommes, par troupes nombreuses, s'assemblèrent dans les forêts et dans les plaines et décrétèrent la paix, « la paix que le Seigneur aime pardessus toutes choses ». « En l'année 1033 les évêques et les prêtres de l'Aquitaine et tous les autres chrétiens de toute condition se réunirent. On apporta beaucoup de corps de saints. Dans la province d'Arles, dans celle de Lyon, dans la Bourgogne, les évêques, les comtes, les barons, formèrent des assemblées pour établir la paix. Toute la multitude accourut avec transport. Il semblait qu'une voix du ciel se fît entendre à la terre pour commander la paix[1] ». La paix naquit donc d'une coalition spontanée et générale. On l'appela *la paix de Dieu* et l'on arrêta, par délibérations, les règles auxquelles devaient obéir tous ceux qui consentaient à entrer dans ces associations et à jurer la paix. « Elle n'a pas été établie, dit Yves de Chartres, qui vivait au temps de Louis VI, par une loi générale et supérieure, mais par la délibération et le pacte des hommes de chaque province; les décrets et les règlements en ont été arrêtés dans chaque diocèse par le consentement des paroissiens. » On plaça ces associations sous la protection de Dieu et de ses saints, à défaut d'une autorité terrestre capable de faire respecter la paix; on jura sur les reliques, on s'engagea par les formules solennelles du serment religieux. On appela les prêtres et les évêques pour sanctionner le pacte conclu et mettre les armes apostoliques au service des jurés.

Or qui dit paix dit justice; les deux termes sont synonymes dans la langue du moyen âge. Il y eut la paix de l'évêque, la paix du comte, celle de la ville. Les premières communes

1. *Chronique d'Aquitaine*, citée par Fustel (article indiqué plus haut).

furent des conjurations et des associations de paix, comme l'attestent les titres mêmes des chartes concédées. On s'entendit pour substituer au régime de la guerre permanente celui de la justice; on organisa des tribunaux d'arbitrage, devant lesquels on s'engagea à porter ses différends; on dressa les articles des premiers codes de procédure féodale. Les associations se les empruntèrent comme firent plus tard les villes pour les chartes de commune.

On s'imagine aisément que les décrets de ces tribunaux de paix ne furent pas universellement obéis; que nombre de seigneurs féodaux restèrent en dehors de ces associations, refusèrent d'y entrer, ou ne se firent pas faute d'en violer les statuts. Ils exercèrent pourtant l'influence la plus efficace sur la société du moyen âge; ils furent en général respectés et durèrent jusqu'au treizième siècle, c'est-à-dire jusqu'au moment où la justice royale remplaça les justices populaires et où le roi devint la loi vivante. Nous voyons encore sous Louis VII et sous Philippe Auguste des seigneurs sommés de comparaître à la cour royale, fausser le jugement et offrir de s'en rapporter à la décision de ces associations de paix.

Pour obliger les barons, non pas à se soumettre à ces tribunaux, mais à respecter la paix publique, l'Église tint la main à l'observance de la *Trêve de Dieu*. Elle restreignait le droit de guerre des seigneurs; elle leur permit de ne l'exercer que pendant les premiers jours de la semaine, les forçant du mercredi au dimanche à mettre bas les armes et à observer le repos commandé par Dieu. Les conciles du onzième et du douzième siècle appuyèrent avec énergie les prescriptions de la Trêve de Dieu; ils décrétèrent la peine ecclésiastique la plus rigoureuse contre ses violateurs. Les empereurs d'Allemagne et les rois de France s'engagèrent à prêter leur concours à l'Église, et se firent les exécuteurs de ses sentences. Grâce à cet appui, la Trêve de Dieu pénétra peu à peu dans les mœurs et dans les habitudes féodales. L'œuvre de pacification fit de rapides progrès. Cette société du moyen âge si profondément troublée, livrée à l'anarchie et au désordre,

avait trouvé en elle-même les éléments nécessaires pour organiser ce chaos, et jeter les bases d'institutions nouvelles, capables d'assurer la sécurité des personnes et de garantir les intérêts de chacun. La royauté compléta l'œuvre ébauchée par les associations de paix; elle se substitua efficacement à l'Église dans cette œuvre de protection sociale. La *quarantaine le roi,* dès le temps de Philippe Auguste, qui ordonnait de laisser s'écouler quarante jours entre la déclaration de guerre et l'ouverture des hostilités, la faculté d'*asseurement* qui permettait aux parties de s'en remettre pour leurs différends à la justice royale, achevèrent, au treizième siècle, ce que, dans un élan spontané, avaient commencé bien auparavant les humbles victimes de la brutalité féodale.

La justice par les pairs. — Cette justice révolutionnaire, organisée sous l'aiguillon de la nécessité par les peuples et par l'Église, acceptée par les seigneurs, et dont les articles furent, d'après Yves de Chartres, délibérés dans les assemblées de paix, ce fut la justice par les pairs.

Les pairs de chacun sont ses égaux. Dans cette société féodale, hiérarchiquement constituée, où les rangs des personnes étaient déterminés par les relations de la propriété; le principe au nom duquel se rendait la justice était pour tous le même, mais les tribunaux différaient par leur composition. On appelait pairs de fief ceux qui relevaient du même suzerain et lui devaient hommage pour leurs terres. On désigna plus tard comme pairs de France ceux qui ne reconnaissaient au-dessus d'eux d'autre suzerain que le roi. Les bourgeois d'une même communauté entre eux se considéraient comme pairs : pairs aussi les vilains qui exploitaient le même domaine seigneurial. Saisi d'une plainte par un de ces hommes, le suzerain garnissait sa cour des pairs des parties. Les seigneurs *semonds* régulièrement par leur supérieur hiérarchique, avaient sous peine d'amende, à moins d'excuse valable, l'obligation stricte de satisfaire au service de plaid. Ils devaient au suzerain l'aide et le conseil (*auxilium et consilium*). La cour ainsi garnie, le suzerain présidait le plaid. Il préparait l'instruc-

tion, faisait comparaître les témoins; mais il ne jugeait pas, il se contentait de prononcer la sentence qui lui était dictée par les pairs. Quand le suzerain plaide contre son homme féodal, la cour est garnie par les pairs non du suzerain, mais du vassal. Lui-même ne juge pas, et comme l'indique Beaumanoir, « il ne doit être au conseil du jugement ».

Dans les cours bourgeoises, le président est le maire élu, les jurés sont les bourgeois. Le prévôt royal ou seigneurial remplace le maire dans les villes qui relèvent du roi ou de seigneurs particuliers. Ici encore le prévôt ne juge pas, il se contente de garnir la cour et de présider.

Les cours de vilains sont garnies de paysans et présidées par le syndic élu et institué par le seigneur. Le jugement est rendu hors de l'église, sur la place plantée de chênes ou d'ormes qui s'étend devant le porche; d'où l'expression « juger sous l'orme, attendre sous l'orme ». Le seigneur ne paraissait pas à ces assises de paysans; mais il devait prêter les mains à l'exécution des jugements et touchait le montant des amendes. C'est à lui que revenaient les profits de justice. L'adage : « Justice n'est mie à vilain » n'a pas d'autre signification. Cette justice ne comportait pas de juridiction d'appel. Quand l'une des parties était mal satisfaite du jugement et ne consentait pas à accepter le verdict de ses pairs, il s'en prenait non au suzerain qui avait prononcé la sentence, mais aux jurés qui l'avaient dictée. Il jetait son gant ou sa toque à l'un de ceux qui avaient rendu le jugement et le défiait devant le président. Le pair ainsi provoqué devait rendre raison au plaignant et accepter le duel judiciaire. Entre l'accusé qui soutenait son innocence et le juge qui l'avait frappé, l'arbitre était Dieu. Les choses se passaient de même entre vilains, avec cette différence que les champions étaient armés de bâtons. Les mêmes armes étaient en usage quand les adversaires étaient l'un un vilain, l'autre un noble. Les femmes, les enfants, les clercs, les vieillards, inhabiles à manier l'épée ou la lance, avaient la faculté de produire un champion pour la défense de leur droit. Du succès ou de la défaite de ce cham-

pion dépendait le gain ou la perte de leur cause. Dans les cours ecclésiastiques, où il était défendu de verser le sang, le duel était remplacé par les épreuves judiciaires ou *ordalies*. On prouvait son innocence soit en saisissant à pleine main une barre de fer rougie, soit en se faisant jeter dans l'eau pieds et poings liés, et en sortant sain et sauf de ce défi jeté à la nature et au bon sens. Il faut arriver à Louis IX et à Philippe le Bel pour voir disparaître toutes ces pratiques barbares. La cour du roi, comme tribunal d'appel, remplaça avantageusement le duel judiciaire, et les épreuves des cours ecclésiastiques.

La justice par les pairs ne dura pas au-delà du quatorzième siècle. Elle exigeait trop de l'homme, et lui imposait un trop rude labeur. La vie du seigneur féodal se passait à juger et à se battre; il lui fallait répondre à toute sommation et semonce de son suzerain, quitter ses affaires pour accommoder celles des autres, tenir l'office d'avocat et de magistrat instructeur, se mettre en quête de preuves et de témoins, être toujours prêt à risquer sa vie en champ clos pour soutenir contre l'accusé le bien fondé de la sentence. Le vilain se plaignait de n'avoir plus de temps pour ses travaux, le bourgeois de délaisser son commerce ou son industrie. Le service des plaids devint aussi odieux que deux siècles auparavant il avait paru désirable; les peuples avaient déploré l'absence de justice, ils gémissaient maintenant des tracas et des difficultés qu'une justice trop exigeante leur imposait. Le roman de Rou nous a fait parvenir l'écho de cet écœurement et de cette lassitude générale.

On commença par s'excuser de ne pas venir aux plaids; on préféra payer l'amende. L'amende fut bientôt considérée comme le rachat de cette corvée; elle devint un impôt habituel et régulier que le seigneur exigea de ses hommes et que ceux-ci jugèrent avantageux d'acquitter. Il en fut du service des plaids comme plus tard du service militaire dû par les possesseurs fieffés, et dont on se dispensa en payant l'hériban. Le suzerain et le vassal y trouvèrent également leur compte.

Les armées se remplirent de mercenaires, et les tribunaux de légistes. Ceux-ci n'étaient pas tout d'abord des plébéiens haineux, pleins de rancune contre la noblesse et qui opposèrent systématiquement le droit romain au droit coutumier. Ils se recrutaient dans toutes les classes, mais de préférence parmi les ecclésiastiques et les gentilshommes. Ils étaient des praticiens érudits et habiles, que leurs goûts et leurs aptitudes portaient à s'occuper du droit et à juger. Ils étaient plus assidus que les autres aux plaids et finirent par les garnir seuls. On estimait leur prud'homie et leur science et on leur donnait le titre de docteur ès lois ou de chevalier ès lois. Bien plus l'étude du droit et la pratique de la justice anoblissaient les roturiers : « Le fait d'avocasserie, dit Bouteillier, est tenu et compté pour chevalierie, et pour ce ils sont appelés chevaliers ès lois, et peuvent porter d'or comme les chevaliers. » Insensiblement les assises de village se dégarnirent de vilains, le bailli ou le prévôt du seigneur rendit la justice aux paysans; il en fut de même dans les villes où les conseillers pensionnaires remplacèrent les jurés bourgeois. Les cours de seigneurs elles-mêmes, quoique plus lentes à suivre cet exemple, finirent par s'abandonner au courant général; les grands vassaux prirent à leur service des praticiens qui les dispensèrent de semondre leurs barons. Juger devint une profession, et ce qui avait été pour tous une charge sociale devint le métier de quelques-uns.

III

LA JUSTICE ROYALE ET LA COUR DU ROI.

Si l'on s'en tient à la conception féodale, le roi n'est qu'un seigneur à peine supérieur aux grands feudataires du royaume. Il est le duc de France et dans les limites de son

duché exerce la même autorité que le duc de Normandie, par exemple, dans sa terre. A ce titre, il a sa cour de fief et peut y mander pour le service de plaids les hommes qui relèvent de lui. Il est le suzerain des suzerains, le souverain fieffeux, « la clef de voûte de l'édifice féodal », celui auquel se rattachent, dans la hiérarchie féodale, les grands vassaux qui ne reconnaissent aucun autre supérieur au-dessus d'eux. En cette qualité, il doit être l'arbitre de leurs différends : à sa cour doivent se dénouer tous les procès où l'un d'eux est en cause. En dehors même de son duché le roi possède d'autres fiefs, qui lui sont échus par héritage ou par confiscation, pour lesquels il porte les noms de comte, de baron, de châtelain. Si l'on applique donc à la personne royale les règles féodales énoncées plus haut, il doit posséder autant de cours de justice différentes qu'il a de seigneuries d'un ordre différent. Pour juger un sieur de Montlhéry ou un comte de Montmorency il formera sa cour des pairs de son duché de France, pour un baron il aura sa cour de baronnage et sa cour de comté, où il sera représenté par ses prévôts et baillis; s'il s'agit d'un comte de Champagne, d'un comte de Normandie ou d'un archevêque de Reims, il devra garnir sa cour des pairs de France. On ne voit pas que, dans la réalité, les choses se soient passées avec cette régularité systématique, ni qu'à cette hiérarchie de juridictions ait exactement répondu une hiérarchie de cours aussi variées. C'est que si le roi fait partie intégrante de la féodalité, si, pour les grands feudataires, il ne compte que pour l'un d'entre eux, le premier à la vérité, mais soumis comme eux à des obligations fixées par le contrat féodal, tout autre est la conception de la royauté, telle que l'Église l'a comprise et transmise aux premiers Capétiens. Ceux-ci, pour la société ecclésiastique et à leurs propres yeux,

1. Voy., sur la justice de la cour du roi, Beugnot, Préface des *Olim;* Pardessus, *Mémoire sur l'organisation judiciaire en France* (préface du tome XXI des *Ordonnances*) ; J. Gibert, *Sur les cours qui exerçaient la justice souveraine de nos rois* (Coll. Leber) ; Fustel de Coulanges, *La justice royale au moyen âge.* (*Rev. des Deux Mondes*, 1er août 1871.)

sont les héritiers de l'autorité des souverains mérovingiens et carolingiens, dont ils invoquent fréquemment le souvenir dans leurs chartes et dans leurs diplômes. En eux, en tant que souverains, non de droit féodal, mais de droit divin, réside le pouvoir judiciaire dans toute sa plénitude. Ils sont la loi vivante, ils se regardent comme chargés par un pouvoir supérieur à toute puissance terrestre, antérieur à tout contrat, de maintenir l'ordre et l'harmonie dans le corps social. Toute justice émane en principe de leur délégation. Leur politique s'inspirera dès lors de ce principe et s'efforcera d'accorder les faits avec sa théorie. Leur cour restera composée, à peu de chose près, des mêmes éléments que celle des princes Carolingiens, auxquels ils ont succédé; elle comptera les grands officiers de la couronne, attachés par leurs charges au service de la personne royale, le sénéchal, le connétable, le chambellan, le chancelier, les conseillers de son choix et les fidèles qu'il garde à demeure auprès de lui pour l'assister dans les devoirs multiples de sa fonction; puis ceux qui sont désignés sous le nom de *proceres*, d'*optimates*, les grands laïques et ecclésiastiques qui lui rendent les devoirs de leur fief, qui assistent aux assemblées des grandes fêtes, et dont les noms figurent si nombreux au bas des diplômes des quatre premiers Capétiens. Mais ils ne sont que les conseillers d'occasion pour le roi, il les subit plus qu'il ne les appelle; ils ne forment « que la décoration changeante d'une scène » qui ne se modifie guère. Peu à peu leur nombre diminue, et sur ce fond mobile se détache la véritable cour, composée d'éléments invariables, et choisis par le prince.

Cette cour assiste le roi dans tous les actes de sa souveraineté; elle gouverne avec lui, l'aide à administrer ses domaines et à rendre la justice.

Ce ne sont pas seulement les vassaux immédiats du roi de France qui sont cités à sa cour. De bonne heure cette justice fut agressive à l'endroit des grands feudataires et de tous les seigneurs établis hors des pays d'*obéissance le roi*. L'Église fournit aux Capétiens les occasions les plus fréquentes de

s'immiscer dans les affaires de la féodalité seigneuriale, en dehors même des cas prévus par le contrat de vasselage. Dès Hugues Capet, les Capétiens se constituèrent les avoués ordinaires et généraux des évêchés et des abbayes. M. Luchaire (et c'est là un des points de vue nouveaux de son remarquable travail) a démontré que le domaine réel du roi s'étendait bien au-delà des limites que les feudistes lui ont assignées, et du patrimoine héréditaire de la famille; que le domaine ecclésiastique pouvait être regardé comme un prolongement du domaine royal; que le roi était encore chez lui, chez ses évêques et ses abbés, et qu'enfin, s'il n'était qu'un suzerain pour la féodalité laïque, il fut considéré comme un souverain par le clergé. Le même historien a pris soin de relever dans les Chroniques toute la série des procès qui, pendant le onzième et le douzième siècle, furent portés devant la cour royale. La plupart ont pour origine un plainte déposée par les clercs contre les violences et les usurpations des nobles, Le roi cite devant sa cour ces ennemis de l'Église. Beaucoup d'entre eux faussent la cour du roi et refusent d'admettre sa compétence. Pour les contraindre, le roi entre en campagne, et le plus souvent les oblige soit à restitution, soit à satisfaction. Dans cette poursuite en revendication des droits de l'Église, il arrive au prince de violer formellement les prescriptions du code féodal. Louis VI intervient en faveur de l'évêque de Clermont contre le comte d'Auvergne, Louis VII contre les sires de Polignac, en faveur de l'abbaye de la Chaise-Dieu; dans les deux cas, le suzerain immédiat du comte d'Auvergne et du seigneur de Polignac, qui est le duc d'Aquitaine et le roi d'Angleterre, se plaint que l'affaire n'ait pas été laissée à son jugement et que le roi ait outrepassé un des degrés de la hiérarchie féodale. Dans un seul cas, le roi aurait eu la faculté d'intervenir, s'il y avait eu de la part du suzerain, défaut de droit, s'il avait refusé sa justice aux plaignants.

Le roi ne peut tenir ses plaids dans le domaine de ses grands vassaux. M. Pardessus suppose gratuitement que, lorsqu'il est en voyage chez l'un d'eux, sa justice se substitue à

celle de son vassal qui s'efface devant le suzerain. L'exemple qu'il cite de plaids tenus à Chalon-sur-Saône et à Tournus, c'est-à-dire en Bourgogne, s'explique tout naturellement. Le roi rend la justice non chez le duc, mais en terre d'Église. Ces domaines ecclésiastiques, enclos au milieu des républiques seigneuriales, sont comme autant d'îlots et d'asiles, d'où la royauté surveille ses ennemis, et par où elle s'introduit au cœur de la place.

Cour des pairs. — Quant à la cour des pairs, seule compétente pour juger les grands vassaux, composée de six pairs laïques et de six ecclésiastiques, il semble à peu près impossible d'en décrire l'organisation et d'en déterminer les conditions d'existence. Il est certain que l'historien anglais Mathieu Pâris mentionne au treizième siècle les douze pairs de France. Parmi les feudistes, les uns leur assignent pour origine l'avènement de Hugues Capet; mais parmi les seigneurs qui se réunirent à Senlis sous la présidence d'Adalbéron, un seul, le duc de Bourgogne, comptera parmi les titulaires des pairies; d'autres placent cette origine au couronnement de Philippe Auguste, du vivant de son père; mais le procès-verbal de cette cérémonie n'est rien moins qu'authentique. D'autres enfin prétendent que la cour des pairs fut constituée à l'occasion du procès de Jean sans Terre en 1202; mais les historiens contemporains mentionnent le jugement, mais non pas l'institution. M. Beugnot[1] partage cette dernière opinion, et prétend que, vu la gravité du cas et de la détermination qu'il allait prendre, le roi voulut entourer ce jugement de toute la solennité des formes judiciaires, sentant que la moindre irrégularité l'entacherait pour jamais de nullité.

La critique de Pardessus ruine absolument cette hypothèse. Il est certain que Jean sans Terre fut jugé par contumace par la cour des pairs. La lettre de Louis VIII écrite aux évêques d'Angleterre en 1216, c'est-à-dire quatorze ans après le fait, n'autorise pas le doute à cet égard[2]. D'autre part, il

1. Préface des *Olim*.

2. « Satis notum est quoniam Johannes de murdrio Arthuris, nepotis

est impossible que le roi d'Angleterre ait été jugé par les six pairs qui constituaient la pairie laïque. En effet, l'Aquitaine et la Normandie étaient deux fiefs de pairie appartenant à Jean sans Terre lui-même. Le comte de Flandre, Baudouin, commandait en ce moment les croisés qui prenaient Constantinople. Le comte de Champagne, Thibaut le Posthume, avait deux ans. Le comte de Toulouse ne vint jamais au jugement de la cour. Reste donc le seul duc de Bourgogne qui ait pu assister à la condamnation du meurtrier d'Arthur. Quant aux six pairs ecclésiastiques, dom Brial établit qu'ils ne pouvaient participer à un jugement emportant une peine capitale; que le pape, voulant prouver la nullité de la procédure, ne fait aucune allusion à leur présence, mais conteste qu'un tribunal quelconque eût pouvoir de déposséder un prince qui a reçu l'onction sacrée. D'où l'on peut conclure que Jean fut condamné par la cour du roi, qu'on appela en cette circonstance extraordinaire cour des pairs; mais que cinq au moins sur les six pairs laïques n'y assistaient pas.

Les difficultés que soulève ce procès fameux s'éclairent d'ailleurs par le rapprochement avec d'autres procès du même genre. En 1153, l'évêque de Langres cita le duc de Bourgogne devant la cour du roi et non devant la cour des pairs, sans que le duc soulevât la question d'incompétence; le procès d'Érard de Brienne et de la comtesse de Champagne fut jugé par la cour du roi, garnie des six pairs laïques, mais renforcée, dit le texte du jugement, « de beaucoup d'autres personnes, de nos évêques et de nos barons ». Nonobstant leur présence, le jugement est déclaré rendu par la cour des pairs. En 1224, le sire de Nesle cita devant la cour du roi la comtesse de Flandre. Les pairs voulurent s'opposer à la présence des quatre grands officiers de la couronne. Le roi jugea qu'ils seraient maintenus, « en raison de la coutume ancienne » (*ad usus et consuetudines observatas*). Dans le pro-

sui, in curia domini regis Franciæ per pares suos citatus et per eosdem pares fuit legitime condemnatus. » (Cité par dom Brial, *Hist. littéraire de la France*, t. XIV, p. 22.)

cès-verbal du jugement intervenu entre Robert d'Artois et la comtesse Mahault, les pairs mentionnent la présence et la participation de douze personnes dont les noms sont cités, « élues et mises à ce faire par le roi, notre sire » et dont aucune n'appartient à la pairie.

La cour des pairs n'était autre chose que la cour du roi, renforcée des pairs pour la circonstance. Pardessus dit très justement : « On ne connaît aucun document et aucun témoignage historique sur l'existence simultanée de ces deux cours, toutes deux présidées par le roi, à deux titres différents. » Tous les procès entre pairs de fiefs n'étaient pas nécessairement jugés par la cour des pairs. Nous avons vu plus haut l'exemple du jugement prononcé dans la cause de l'évêque de Langres et du duc de Bourgogne. En 1259, l'archevêque de Reims voulut se pourvoir contre un jugement qui donnait la garde de l'abbaye de Saint-Remy à l'abbé, sous prétexte qu'il n'avait pas été rendu par les pairs. Cet expédient ne fut pas admis, « parce que la querelle dont le jugement était fait n'était mie de pairie[1] ». Le jugement des pairs n'était requis que dans les cas qui touchaient à l'honneur des personnes, à leurs corps, aux droits de la pairie. Il appartenait au roi de décider s'il y avait lieu à réunir la cour des pairs ou à faire juger l'affaire par la cour ordinaire, ainsi qu'il fut solennellement reconnu en 1295 dans le conflit survenu entre Philippe le Bel et le comte de Flandre[2]. Pour que la cour des pairs fût constituée, il suffisait au roi de semondre les pairs, jusqu'au nombre de trois au moins ; ils faisaient le jugement, assistés des conseillers ordinaires de la cour[3]. La cour était déclarée suffisamment garnie. Beaumanoir ajoute même que si tous les pairs se récusaient, la cour n'en était pas moins

1. Beaumanoir : *Coutumes de Beauv.*, t. I, p. 11.

2. *Olim*, p. 166 : « Altercatio diutius super istis coram nobis, an ad nos per nostrum consilium vel ad pares pertineret detinere, quis cujus esset jurisdictio deberet judicare. Pronuntiatum est per curiæ nostræ judicium pertinere ad nos per nostrum consilium detinere, cujus sit jurisdictio in præmissis. »

3. *Établiss. de saint Louis*, liv. I, ch. LXXI.

tenue et l'affaire jugée par « le conseil de l'hôtel ». Ce sont des assises de ce genre qui probablement condamnèrent Jean sans Terre. Jusqu'à la fin de l'ancien régime, la cour des pairs ne fut autre chose que le parlement garni de pairs. Aucun document ne prouve que les choses se soient passées jamais autrement.

A quelle époque la section judiciaire de la cour du roi se sépara-t-elle de cette cour pour former un corps distinct? Quand fut-elle fixée à Paris? Quand et comment fut arrêtée la composition définitive du corps de justice? Ce sont autant de questions auxquelles il est difficile de donner une réponse précise. Le temps collabora à tous ces changements qui s'opérèrent insensiblement. La cour de justice, qui était d'abord ambulatoire sous les premiers Capétiens et suivait le roi dans ses voyages, devait peu à peu se fixer au lieu ordinaire de la résidence royale, c'est-à-dire à Paris. Il fallait que les plaideurs fussent assurés de trouver leurs juges; il fallait que ceux-ci eussent à portée les dossiers et les textes des ordonnances quand prévalut la preuve par témoignage écrit, et sur pièces. Dès le règne de Louis VII, la plupart des convocations aux assises, mentionnées par les histoires et les diplômes, indiquent que la cour se tient à Paris. C'est un véritable parlement que Philippe Auguste installe à demeure dans sa capitale par son testament de 1189. L'ordonnance de saint Louis en 1256, sur la comptabilité des agents royaux, suppose les gens des comptes à demeure à Paris; or, à cette époque, les gens des comptes et les conseillers de justice sont à peu près les mêmes personnes.

La tenue des assises judiciaires coïncidait avec celle des grands parlements du royaume, c'est-à-dire au moment des grandes fêtes religieuses, Pâques, la Pentecôte, la Toussaint, Noël. Toutefois la justice royale ne vaquait pas nécessairement dans l'intervalle. Le roi pouvait toujours juger quand et où il lui plaisait. Les causes importantes seules étaient ajournées à l'époque de ces grandes convocations, qui donnaient lieu à une grande affluence de seigneurs et de prélats.

La multiplicité des affaires soumises à la cour du roi avait obligé cette cour à admettre la division du travail et à se partager en trois sections, s'occupant du gouvernement, de la comptabilité, de la justice. La difficulté croissante de la procédure, la variété des coutumes, qui, suivant Beaumanoir, différaient pour chaque châtellenie, la nécessité d'enquêtes longues et minutieuses, la prédominance du droit romain sur le droit coutumier, éloignent de la cour de justice les barons qui, comme dit Pasquier, répugnent à changer leurs épées en écritoires, et les prélats que réclament les soins de leurs diocèses. Il ne resta pour garnir la cour que les chevaliers ès lois et des clercs, disposés à faire du droit et de la procédure leur constante occupation. A chaque session, le roi arrête les noms des personnes chargées de rendre la justice. Au temps de Philippe le Bel, sur les listes publiées par M. Boutaric, les mêmes noms reviennent sans cesse. Les seuls changements portent sur les noms des grands laïques et ecclésiastiques adjoints aux jugeurs de profession pour la circonstance. Le roi entend que les prélats demeurent dans leurs « espirituautés » (diocèses), à l'exception de ceux qu'il retient dans son conseil, afin de les occuper à « ses grandes besoignes ». L'ordonnance de décembre 1319 nous montre le parlement définitivement fixé dans sa composition. Le roi déclare qu'il veut avoir en son parlement « gens qui y puissent entendre continuellement, sans en partir et qui ne soient occupés d'autres graves occupations ».

Cas d'appel. — La constitution du parlement exerça une influence décisive sur les progrès du pouvoir royal. Les rois apparurent aux peuples comme les justiciers par excellence et Louis IX réalisa l'idéal de justice conçu par le moyen âge. Ils furent l'objet d'un enthousiasme universel et d'un véritable culte. Nous avons parlé des efforts de la royauté pour faire respecter la Trêve-Dieu et amener la cessation des guerres privées. Saint Louis interdit le duel judiciaire dans ses domaines, et Philippe le Bel étendit la mesure au royaume tout entier. L'appel à la cour du roi était la conséquence nécessaire de

cette extension. La faculté d'appel existait, depuis la création des quatre grands bailliages par Philippe Auguste, dans les pays d'obéissance le roi. Elle était également en usage dans les cours d'évêques et d'abbés ; les plus anciens appels qu'on puisse citer sont ceux interjetés par l'abbé de Figeac en 1116 et par l'évêque d'Arras en 1132. La féodalité laïque résista plus longtemps ; elle n'admettait le recours à la justice du roi, que lorsqu'il y avait *défaute de droit*, c'est-à-dire quand le suzerain refusait de faire justice aux plaignants. Par suite du délaissement du service des plaids, il arrivait aussi que le seigneur ne pouvait garnir suffisamment sa cour. Il se remettait alors, lui et son conseil, dans la cour du roi, qui substituait au jugement du seigneur celui de ses propres officiers. Mais quant à une sentence prononcée par des cours seigneuriales et réformée par les juges royaux, il est impossible d'en citer un seul exemple formel avant le quatorzième siècle. Le droit d'appel ne fut véritablement consacré que par la réversibilité des grands fiefs à la couronne. Cette révolution s'accomplit dans la seconde moitié du treizième siècle. La province d'Aquitaine ne fut rétrocédée à Henri III d'Angleterre par saint Louis, en 1259, que sous condition expresse du ressort. A dater de ce moment la supériorité de la cour du roi sur toutes les cours du royaume ne fut plus contestée.

Cas royaux. — La compétence du parlement s'étendit aussi démesurément par l'institution des *cas royaux*, c'est-à-dire des causes qui ressortissaient immédiatement au tribunal du roi. Bouteillier, dans sa *Somme rurale*, soutient que les juges royaux connaissent de droit des causes des pupilles, des veuves et des étrangers, des matières de dot, domaines et testaments. Des légistes plus audacieux, au quatorzième siècle, avancent que le roi par son institution a un droit de prévention sur toutes les justices du royaume ; attendu, dit Loyseau, « qu'il n'aliène pas ses justices qu'il ne s'en réserve la supériorité, qu'il ne retienne la souveraineté et surintendance universelle qui lui appartient inséparablement comme roi[1] ».

1. Loyseau, *Traité des Seigneuries*, ch. XIV.

Les souverains se gardèrent bien de déterminer la nature des cas royaux. Ils en firent « comme des idées de Platon, propres à recevoir toutes formes et comme un passe-partout de pratique, sous prétexte qu'ils n'ont jamais été bien spécifiés ni nettement arrêtés par aucune ordonnance[1] ». Les véritables cas royaux furent les crimes de lèse-majesté, l'infraction de sauvegarde, passe-port ou sauf-conduit du roi et des officiers de la couronne, le tort fait aux officiers de la maison du roi, ou de sa gendarmerie et à tous allants et venants pour le service de Sa Majesté, même à tous officiers faisant leur charge, les violences ou excès faits en assemblée illicite et port d'armes, fabrication de la monnaie, les causes des Églises cathédrales et autres de fondation royale ou par exprès privilégiées, etc., etc.[2]. On pouvait s'en remettre aux soins et au zèle des officiers, pour étendre et multiplier la matière des cas royaux, et rattacher une foule de procès « à la conservation des droits du roi et à la manutention de son autorité ».

IV

ORGANISATION DU PARLEMENT.

La grande ordonnance de 1319 donna au parlement l'organisation qu'il devait garder à peu près intacte jusqu'à la fin de son institution. Dès cette époque il est divisé en ses trois chambres principales : grand'chambre, chambre des enquêtes, chambre des requêtes. Le nombre seul des conseillers varia avec le temps. Au commencement du quatorzième siècle, on comptait à la grand'chambre huit clercs et douze laïques,

1. Loyseau, *Traité des Seigneuries*, ch. XIV.
2. Voyez la liste des cas royaux dans Loyseau, *loco cit.*

aux enquêtes seize juges et vingt-quatre rapporteurs; aux requêtes quatre maîtres seulement.

Grand'Chambre. — La grand'chambre, à l'origine, avait formé à elle seule le parlement tout entier. Elle garda toujours un caractère de supériorité sur les autres chambres. C'est dans son sein que siégeaient les pairs qui avaient voix délibérative, même dans les audiences ordinaires. Alors même que les conseillers des requêtes et des enquêtes étaient appelés à juger avec les conseillers de la grand'chambre, on disait que le jugement avait été rendu par cette chambre. Les plus importantes affaires étaient portées devant ses conseillers, les plus expérimentés et les plus âgés du parlement, et les décisions prononcées par ce sénat faisaient jurisprudence. Il fallait d'ordinaire trente ans passés dans la cour du roi pour siéger à la grand'chambre. On y jugeait : en appel, les causes jugées sur plaidoiries par les présidiaux et les bailliages et sénéchaussées; en première instance, les causes des pairs, celles de l'Université, des officiers du roi et des membres des cours souveraines, sauf celles qu'il plaisait au roi d'évoquer à son conseil. Cette chambre jugeait aussi les causes des gens d'Église, les affaires touchant le droit de régale et les matières bénéficiales. C'était elle enfin qui faisait les partages des autres chambres, c'est-à-dire qui leur distribuait les causes que chacune devait instruire et juger[1].

Enquêtes. — La grand'chambre était d'abord seule à juger les procès préparés par les clercs enquesteurs et rapporteurs. La multiplicité des affaires obligea de laisser à la chambre dite des enquêtes une juridiction spéciale. Elle jugeait en première instance les causes dont les appels pouvaient être portés à la grand'chambre; en appel, les procès jugés par écrit dans les tribunaux inférieurs et les causes criminelles qui n'entraînaient pas de peines afflictives.

Requêtes. — On distinguait les maîtres des requêtes du

1. Pardessus, Préface du tome XXI des *Ordonnances*, section 2. — De Bastard, *Les Parlements de France*, liv. I, ch. XXIII. — P. Boiteau, *La France en* 1789, ch. XIV.

parlement et les maîtres de requêtes des l'hôtel du Roi. Ceux-ci assistaient le roi dans les actes de sa justice personnelle; ils siégeaient aux plaids de la porte et plus tard au conseil des parties où ils connaissaient les procès évoqués par le souverain. « Sous Philippe de Valois, dit Miraumont[1], les maîtres des requêtes furent appelés maîtres des requêtes de l'hôtel, tant parce qu'ils connaissaient des causes des domestiques du roi et de ceux de son hôtel, que parce qu'étant à la suite de la cour, ils recevaient les requêtes des officiers domestiques et autres sujets du roi, près et à la place de son hôtel, où ils rendaient sommairement la justice, et étaient appelés à cette occasion juges de la porte[2]. » Leur importance grandit au temps de la monarchie absolue. C'est parmi eux que se recrutèrent la plupart des intendants et des ministres; la maîtrise des requêtes était considérée comme le premier pas de la carrière qui conduisait aux secrétariats d'État. Ils faisaient office de rapporteurs au conseil d'État; au conseil des parties, ils constituaient une sorte de cour de cassation, recevant les arrêts rendus par les cours souveraines et même par le parlement, les renvoyant devant d'autres cours, jugeant des conflits suscités entre ces hautes juridictions. Ils avaient comme le dépôt et l'exercice de la part de justice que le roi s'était réservée. Les maîtres des requêtes faisaient corps avec le parlement, et siégeaient de droit dans toutes les cours. Ils assistaient aux assemblées générales qui se tenaient dans la grand' chambre. Vu l'importance et la diversité de leurs attributions, leur nombre s'éleva de six ou huit à près de quatre-vingt-dix au dix-huitième siècle.

Bien moins nombreux étaient les conseillers de la chambre des requêtes du parlement; en 1789, ils se composaient de deux présidents et de quatorze conseillers seulement. Ils statuaient sur l'admissibilité des requêtes des parties qui sollicitaient la juridiction du parlement, vérifiaient s'il y avait

1. Miraumont, *Mémoires et Recherches*, p. 116.
2. Voyez les édits de juillet 1342 et de février 1346.
3. De Bastard, *Les Parlements de France*, t. I, chap. xxv.

matière à appel, et délivraient les lettres de justice. Ils jugeaient en première instance les causes civiles, personnelles et mixtes des privilégiés et de tous ceux qui avaient des lettres de *committimus* revêtues du grand sceau de la chancellerie[1].

La Tournelle. — La chambre criminelle appelée la Tournelle ne date guère que du milieu du quinzième siècle. Ce nom lui venait, soit de la tour, où elle avait out d'abord tenu ses séances, soit de l'usage de faire siéger à tour de rôle, pour juger les procès criminels, les magistrats des autres chambres. Douze conseillers empruntés à la grand'chambre, et douze autres pris à chacune des trois chambres des enquêtes, composaient les assises de la Tournelle. Ils servaient par semestre, puis retournaient à leurs chambres respectives. On n'avait pas voulu donner à la Tournelle des conseillers à titre permanent, « parce que l'accoutumance à faire mourir et condamner les hommes altère la douceur naturelle du juge et le rend cruel et inhumain ».

Chambre de vacations. — L'année judicaire se partageait en deux semestres interrompus par les vacances qui partaient de septembre et finissaient à la Saint-Martin. Pour procéder à l'expédition des affaires pressées, les rois instituèrent des chambres de vacations[2], ainsi nommées parce qu'elles fonctionnaient pendant les vacances de la magistrature. Il fallait l'ordre exprès du roi pour les réunir. Les magistrats les plus instruits et les plus zélés tenaient à y siéger, parce qu'on pouvait la regarder comme la commission permanente du parlement. Instituée d'abord pour prononcer sur les affaires dont la valeur en litige ne dépassait pas 100 livres de rente, sa compétence s'étendit à toutes celles qui *requéraient célérité.*

Chambre de marée. — La chambre de la marée, dont la juridiction s'étendait sur tout le royaume, statuait sur toutes les affaires concernant le poisson de mer et d'eau douce destiné à

1. Pardessus, Préface du tome XXI des *Ordonnances*, sect. 2. — De Bastard, *les Parlements de France*, t. I, ch. XVIII.

2. Édits de Charles VI (1406) et de Louis XII (1499), fixés définitivement par l'édit d'août 1669.

la halle de Paris. Elle se composait de deux présidents et de deux conseillers.

Chambres de l'Édit. — Les chambres de l'Édit ou chambres mi-parties furent instituées en 1576 au temps des guerres de religion pour juger les procès des protestants. Les conseillers, au nombre de vingt, dans la plupart des parlements de province, étaient par moitié protestants et catholiques, sauf dans celle de Paris qui ne comptait qu'un seul réformé. Ces chambres furent supprimées par l'édit de 1669, qui ne laissa aux protestants, en fait de garanties, que la faculté de récuser deux juges en matière civile et trois en matière criminelle.

Il faut joindre au personnel des parlements, ceux qu'on appelait les gens du roi et aujourd'hui le ministère public; c'est-à-dire les avocats généraux, les procureurs du roi et leurs substituts, enfin les avocats et les procureurs chargés d'assister les plaideurs et de soutenir leurs procès. Tout un monde de notaires, de greffiers, d'huissiers, de clercs s'agitait, à Paris, autour du parlement et du Châtelet, vivant de la chicane, partageant les passions, prenant parti dans les querelles de la magistrature, vrai nid de guêpes où la royauté hésitait à mettre le pied, et dont elle ressentit plusieurs fois les aiguillons. Les clercs formaient plusieurs corporations; la plus célèbre était celle de la basoche, qui élisait son roi, possédait juridiction sur ses membres, avait ses fêtes solennelles, dont l'éclat fut cependant obscurci à partir de l'édit de Henri II, défendant les montres de la basoche.

Une discipline très rigoureuse réglait les mœurs, la tenue et les habitudes des conseillers du parlement. Dès le quatorzième siècle, ils reçurent un costume; la robe longue et violette, la toque carrée, le tout relevé d'hermine et de soie. Les présidents portaient comme coiffure le mortier. La tradition maintenait que ce costume et cette coiffure n'étaient rien moins que les anciens attributs du souverain, séant en sa cour de justice. Dans la langue même des tribunaux, on disait couramment : les conseillers en *habits royaux*.

L'ordonnance de Charles VII, en 1453, donne les plus minutieux détails sur l'emploi de la journée des magistrats en service et sur la surveillance qui leur était imposée[1]. En été comme en hiver, ils doivent siéger de six heures du matin à midi, après la messe qui est célébrée avant six heures en été, après six heures en hiver. Nul ne peut s'absenter sans congé du roi, ni quitter la salle, sauf nécessité, « pour aller tournoyer et vaguer aval la salle du palais avec quelques personnes que ce soit ». Défense leur est faite, dans la salle d'audience, « de causer et s'ébattre » entre eux; ils ne doivent rompre le silence ou prendre congé de leurs affaires que midi sonné. On leur recommande, dans l'intérêt des plaideurs, de ne pas tirer les causes en longueur par délais, interlocutoires, etc. De même on enjoint aux avocats d'être courts, de ne pas mêler à leurs plaidoyers des développements étrangers à la question, de s'abstenir d'injurier les parties. Mais ces défenses, sans cesse répétées prouvent, par leur fréquence même, combien magistrats et avocats en tenaient peu de compte.

Recrutement des magistrats. Élection. — Il est constant que si, dans les premiers temps de la monarchie capétienne, les vassaux du roi siégeaient dans sa cour en vertu de leurs fiefs, beaucoup de ceux qui assistaient aux plaids étaient désignés directement par le roi, soit parmi les officiers de la couronne, soit parmi les conseillers. Bien que les pairs aient toujours eu droit de séance au Parlement, à partir du quatorzième siècle, la nomination des magistrats appartient entièrement au souverain. C'est lui qui, avant chaque session, dresse et arrête les rôles des conseillers jugeurs, et délivre les lettres de provision qui leur délèguent l'autorité judiciaire. Toutefois, s'il faut en croire le témoignage de Pasquier, dès le commencement du quatorzième siècle, à coup sûr vers le milieu du même siècle, les rois autorisèrent les conseillers de chaque chambre à lui présenter, en cas de vacances, une

1. Isambert, *Recueil*, t. IX, n° 213.

liste de candidats, parmi lesquels le roi arrêtait son choix, c'est-à-dire son *élection*. Le nombre des candidats était d'ordinaire fixé à trois, et leurs noms indiqués sur la liste par ordre de mérite. Il était facile aux magistrats de forcer la main au roi, en présentant deux candidats impossibles, qui rendaient inévitable le choix du troisième.

Au droit de présentation le parlement joignait le droit d'examen. L'article 5 de l'ordonnance de 1388[1] défend que nul soit mis au lieu et nombre des conseillers « s'il n'est témoigné à nous par notre amé et féal chancelier et par les gens de notre dit parlement être suffisant à exercer ledit office... et si plusieurs le requéraient ou étaient à ce nommés, qu'on prenne et élise le plus suffisant ». Ces recommandations sont renouvelées par maintes ordonnances, surtout par celles de janvier 1409 et de 1446. L'examen, qui portait sur plusieurs questions de droit, prises au hasard, une fois terminé, les conseillers, après avoir délibéré, passaient au vote secret. Ce mode d'élection ayant prêté à de nombreux abus, par suite des brigues et des engagements de certains magistrats, on remplaça le vote secret par le scrutin public. L'ordonnance de Blois (mars 1498) fixa la règle à suivre en cette importante matière. Chacun des présidents et conseillers devra jurer entre les mains du premier président et sur les saints Évangiles « d'élire sur son honneur et conscience celui qu'il saura et connaîtra être le plus lettré, expérimenté, utile et profitable pour lesdits offices exercer au bien de la justice et chose publique de notre royaume » (art. 31). Pour éviter toute fraude, « lesdites élections se feront publiquement, de vive voix et non par ballotte » (art. 32). Les lettres patentes de 1546 prescrivirent de plus une information sur la vie et les mœurs du candidat, et ordonnèrent de procéder à l'élection toutes chambres assemblées. Jusqu'au milieu du seizième siècle les quatre cinquièmes des voix étaient exigées pour la réception; plus tard il suffit des deux tiers.

1. Isambert, *Recueil*, t. VI, p. 643.

Le droit de présentation par le parlement s'éteignit peu à peu à partir du règne de François Ier; quant au droit d'examen, il arriva à n'être plus qu'une formalité, surtout quand les charges de judicature devinrent vénales. Loyseau a pu dire[1] : « Cette information ainsi qu'elle se fait parmi nous est presque inutile, parce qu'étant faite sur le témoignage de ses meilleurs amis, produits par lui-même, elle n'a garde de découvrir son vice. Et qui est celui qui a jamais été renvoyé faute d'avoir été trouvé homme de bien? » L'examen qui devait constater l'instruction du candidat n'offrait pas de meilleures garanties. « Le récipiendaire y pipe assez ordinairement la loi. » D'ailleurs il n'y a pas d'exemple dans l'histoire du parlement de candidats refusés. On voyait les fils et parents de magistrats

Du collège, en un saut, volant aux fleurs de lys.

Les plus incapables étaient admis, à condition de n'opiner qu'après un ou deux ans de stage; les plus jeunes à condition d'attendre leur vingt-cinquième année pour prendre part aux délibérations.

Inamovibilité. — Il était désirable que, pour le bien du service, les officiers chargés de rendre la justice ne pussent pas être changés et révoqués de leurs fonctions. N'étant pas assurés de l'avenir, ils ne pouvaient apporter le même zèle « à la manutention des droits de la royauté », et d'ailleurs la science du droit était si longue et si épineuse que bien peu se seraient risqués dans cette étude, s'ils n'avaient dû être continués toute leur vie dans les fonctions de justice. Aussi le roi s'efforça-t-il de garder les mêmes conseillers et de leur donner des garanties contre les retours de sa faveur et contre les révocations de ses successeurs. Dès le quatorzième siècle, il passa dans l'usage de laisser à l'officier son office jusqu'à sa mort, ou du moins tant qu'il serait capable de l'exercer. Il serait facile de prouver que l'inamovibilité sous

1. Loyseau, *Du droit des offices*, liv. IV, chap. VII.

l'ancien régime ne fut jamais autre chose qu'un usage; mais non pas un droit pour le titulaire de l'office. Celui-ci ne pouvait vaquer que dans les trois cas de résignation, de mort et de forfaiture. Telle était la règle; mais elle fut souvent enfreinte par les souverains mêmes qui avaient pris le soin d'en garantir le plus solennellement l'observation.

On admet généralement que l'inamovibilité fut constituée par les ordonnances de 1344 et de 1467. Le premier de ces règlements consacre une mesure toute de circonstance. Le nombre des conseillers de justice étant devenu trop grand pour les besoins du service, le roi dresse la liste des magistrats qui resteront en fonctions, mais maintient à ceux qui n'ont pas été choisis le droit de prendre séance sans toucher de gages, en attendant que des vacances se produisent. Ce sont des magistrats mis à la suite, pour prendre rang au fur et à mesure des extinctions.

L'ordonnance de 1469 a une portée toute différente[1]. « Plusieurs de nos officiers, dit le roi, doutant cheoir audit inconvénient de mutation et de destitution, n'ont pas tel zèle et ferveur à notre service qu'ils auroient, se n'étoit le dit doute; sçavoir faisons, que nous, considérant que en nos officiers consiste, sous notre autorité, la direction des faits par lesquels est policée et entretenue la chose publique de notre royaume, et que d'iceluy ils sont les ministres essentiaux, comme membres du corps dont nous sommes le chef;

« Voulant extirper d'eux iceluy doute et pourveoir à leur sûreté en notre dit service, tellement qu'ils aient cause d'y faire et persévérer ainsi qu'ils doivent, statuons et ordonnons par ces présentes, que désormais nous ne donnerons aucun de nos offices, s'il n'est vacant par mort ou par résignation faite de bon gré et consentement du résignant, dont il appert duement, ou par forfaiture préalablement jugée et déclarée judiciairement, et selon les termes de justice par juge compétent et dont il apperra semblablement. »

1. Voy Isambert, *Recueil*, t. X, n° 110. Ord. d'oct. 1469.

Louis XI ne se gêna pas pour violer lui-même l'ordonnance qu'il avait édictée, dans un moment critique, afin de s'assurer la fidélité de ses officiers. C'est ainsi qu'il changea tous les membres de la cour des aides, et révoqua plusieurs membres du parlement, qui avaient refusé de voter la mort du duc de Nemours[1]. Cependant il sentait si bien la nécessité de son ordonnance, qu'à son lit de mort il recommanda à son fils de garder tous ses officiers en leur charge « sans aucunement les muer, changer, descharger ou désappointer, sinon toutefois qu'il fût ou était trouvé qu'ils ou aucun d'eux fussent ou soient autres que bons et loyaux, qu'il en apperre bien et duement et que bonne et due déclaration en soit faite par justice, ainsi qu'en tel cas appartiént ». Les états de 1484 insistèrent dans le même sens, demandant qu'un officier loyal « en bien exerçant son office soit assuré sur l'état de sa vie et d'être conservé en iceluy ». La régente promit au nom du roi, bien qu'aucune ordonnance ne confirmât par la suite et ces promesses, et les déclarations de 1467.

Il semble que l'inamovibilité ait dû découler comme une conséquence nécessaire de la vénalité des charges. L'office appartenant à l'officier dut suivre les conditions de toute propriété. Il en fut ainsi le plus souvent dans la pratique. En droit, l'office continua à appartenir au roi, et l'inamovibilité à n'être qu'une concession et une tolérauce du souverain. « Ce qui se connaît, dit Loyseau, par les lettres patentes que le roi envoie encore à présent à ses officiers tous les ans pour l'ouverture du parlement, et aussi par la réitération du serment qui s'y fait chacun an le lendemain de la Saint-Martin, bien que les vrais officiers ne soient tenus de jurer qu'à l'entrée de leur office. Et de fait Bodin rapporte que le roi Henri second étant venu un jour au parlement, fâché de la difficulté qu'on faisait de vérifier quelques édits, dit que son parlement n'avait pas de puissance, s'il ne lui envoyait ses lettres patentes pour en faire l'ouverture chacun an, ce qui

1. Voy. Flammermont, *le Chancelier Maupeou et les parlements*. La discussion sur l'inamovibilité, chap. VI.

étonna quelques-uns[1]. » Loyseau reconnaît encore que le fait de l'inamovibilité ne modifia en rien le style de la chancellerie et que les lettres de provision des offices furent expédiées comme auparavant avec la clause « tant qu'il nous plaira », qui était la négation formelle du droit auquel prétendaient les magistrats.

Cette réserve du droit royal sur l'office demeura comme une arme aux mains de la royauté, qui ne se fit pas faute, en maintes circonstances, de prouver aux magistrats récalcitrants que ce droit était autre chose qu'une forme de chancellerie. Par le fameux édit de février 1641, Richelieu supprima une charge de président et quatre charges de conseillers au parlement pour fait de mutinerie, « pour leur faire connaître, ajoute l'édit, *que la substance des charges ne dépend que de nous et que la suppression et la création est un effet de notre puissance* ». Des exemples semblables n'étaient pas rares. En 1648, les cours souveraines, assemblées à la salle Saint-Louis, durent demander « qu'aucun officier ne puisse être troublé dans la fonction et exercice de sa charge par lettres de cachet ». Ni Louis XIV ni Louis XV ne respectèrent davantage le privilège de la magistrature. Ils y portèrent atteinte soit en exilant des magistrats ou en supprimant leurs charges, soit en en créant de nouvelles. Parfois des chambres entières furent créées de la sorte par édit royal. Les créations imprévues et le plus souvent inutiles étaient dictées par un intérêt purement fiscal. Elles portaient directement atteinte au droit de propriété que les officiers s'attribuaient sur leurs charges, en faisant baisser le prix de ces charges, ou en obligeant les officiers à racheter les nouvelles, afin de ne pas encombrer le parlement d'un plus grand nombre de magistrats que ne comportait le service de la justice. Que dire de la révolution judiciaire accomplie par le chancelier Maupeou, qui supprima d'un trait de plume les anciens parlements, sans considération des droits acquis, sans consentir même, du

1. Loyseau, *Du droit des Offices*, liv. I, ch. III, § 33.

moins, en ce qui concerne le parlement de Paris, à stipuler le remboursement des offices confisqués[1]?

Vénalité des offices. — Le système de l'élection pour le choix des magistrats n'avait pas porté tous les fruits que la royauté en attendait; l'intrigue et la faveur faisaient entrer au parlement des magistrats indignes. A l'insu même du roi, il se faisait un trafic des offices, des ventes irrégulières entre les résignataires et les impétrants, dont les profits illicites passaient aux courtisans, aux maîtresses, aux magistrats prévaricateurs. La preuve en est dans les plaintes des états de 1484, dans les défenses consignées dans les ordonnances de 1453, de 1493 et de 1498[2]. Ce fut cependant le roi Louis XII, l'auteur de l'ordonnance de 1498, qui ouvrit la voie à la vénalité des offices de judicature, en rendant vénaux les offices de finances. Il le fit, dit l'historien Nicolas Gilles, à l'imitation des Vénitiens « qui, ayant dépensé plus de cinq millions de ducats à la guerre qu'ils avaient contre lui, s'avisèrent, pour remplir leur trésor tout épuisé, de vendre les offices de leur république, dont l'histoire dit qu'ils retirèrent cent millions. De sorte que le roi Louis XII, les voyant si promptement relevés par cette invention, ne se put empêcher

1. Voy., pour cette révolution, l'ouvrage de Flammermont, *le Chancelier Maupeou et les Parlements* (1884).

2. On lit dans l'ordonnance de Charles VII (1453) : « Et pour ce que nous avons entendu que plusieurs pour avoir et obtenir de nous aucuns offices de judicature au temps passé, durant les guerres et divisions, ont offert et payé plusieurs sommes de deniers à plusieurs de nos officiers et conseillers, et par ce moyen ont obtenu lesdits offices, dont plusieurs maux et inconvénients sont advenus à nos droits, à nos sujets, et à la chose publique de notre royaume... nous défendons que dorénavant nosdits officiers et conseillers ne reçoivent aucune promesse ni don d'aucune chose meuble ou immeuble, pour faire avoir, n'obtenir aucun desdits offices de nous, sur peine à nos officiers de payer à nous le quadruple d'autant, comme le leur aurait été promis ou donné ou baillé, d'encourir notre indignation et d'en être punis grièvement... et à nos sujets sur peine de perdre l'office qu'ils auront obtenu, et d'être à jamais privés de tous offices royaux... et de payer l'amende du quadruple de ce qu'ils auront baillé. » Voy. aussi l'ordonnance de Charles VIII (1423) et l'ordonnance de Blois (mars 1498), art. 40.

de s'en aider, au prix que la nécessité urgente l'y contraignait[1]. » Malgré les prohibitions de la royauté, en ce qui concernait les offices de judicature, et les textes renouvelés des ordonnances, le commerce illicite de ces offices se trouva comme encouragé par la vénalité des offices de finances ; les mœurs s'habituaient à cet étrange abus. La royauté devait naturellement songer à tirer profit d'un mal, contre lequel elle ne pouvait rien. Le roi François Ier « pratiqua tout ouvertement et sans restriction la vénalité publique des offices, qu'il établit comme un nouveau revenu ordinaire, au lieu de son domaine qui était déjà aliéné, érigeant le bureau des parties casuelles en l'an 1522, pour servir de boutique à cette nouvelle marchandise[2]. » La vente fut cependant à l'origine déguisée sous forme de prêt, le roi ayant la faculté de supprimer l'office en remboursant le prix. Mais c'était « un prêt à jamais rendu, » les finances besogneuses de la royauté n'étant jamais en état de rembourser. L'office devint ainsi la propriété de l'acheteur, ou plutôt une hypothèque, garantissant au prêteur les avances faites par lui à la royauté. Ce compromis permettait aux magistrats de prêter, comme par le passé, en entrant en charge, le serment qu'ils n'avaient point baillé finances pour obtenir leur charge. « Ils entraient ainsi, dit Loyseau, en leur office par un parjure solennellement fait, en l'acte de justice le plus célèbre de leur vie[3]. » Cette hypocrite formalité ne fut supprimée que par Henri IV en 1597.

Rien ne choque davantage nos idées que ce droit de rendre la justice acquis à beaux deniers comptants. Il choqua tout autant les contemporains, préparés cependant par un demi-siècle d'abus du même genre à une telle nouveauté. Tous les grands magistrats du seizième siècle se sont élevés contre cette prostitution de la justice à l'argent. Loyseau dit très fortement : « Je n'estime pas qu'il y ait rien en notre usage plus contraire à la raison que le commerce et la vénalité des offices,

1. Loyseau, *Du droit des Offices*, liv. III, chap. I.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*

qui préfère l'argent à la vertu en la chose du monde où la vertu est plus à rechercher et l'argent plus à rejeter. Car si l'officier mérite sa charge, ce n'est pas raison qu'il l'achète. S'il ne la mérite pas, il y a encore moins de raison de la lui vendre[1]. »

Le même jurisconsulte fait ressortir très vivement les inconvénients d'un tel système : « l'un, que n'y ayant plus de choix des personnes, et les offices étant adjugés pour l'argent et non pour la vertu, il y entre souvent des gens de mauvaise vie; l'autre, que ces gens, ayant chèrement acheté leur office en gros, il faut qu'ils le revendent chèrement au détail : l'une donc est cause que la justice est souvent injustement rendue, l'autre qu'elle est toujours trop cher vendue[2]. » Renchérissement des frais de justice, diminution de la science et de la moralité des magistrats, telles furent en effet les conséquences nécessaires de la vénalité des charges.

Survivance et hérédité. — Les membres du parlement étaient assurés de garder leurs charges leur vie durant. Elles devenaient leur propriété; ils pouvaient les acheter, les vendre, mais non les transmettre à leurs héritiers, dans tous les cas. Quarante jours devaient s'écouler entre la résignation de la charge et la mort du titulaire. En cas de mort subite, le roi devenait de droit l'héritier du magistrat, frustrant ainsi les enfants du bien patrimonial et ruinant souvent ses amis et parents, qui avaient contribué de leurs deniers à l'acquisition de la charge. Les rois, reconnaissant l'injustice d'une aussi criante spoliation, y portèrent remède par l'usage des survivances. Deux édits de 1568, confirmés par ceux de 1574,

1. Loyseau, *Du droit des Offices* (avant-propos).

2. *Ibid.*, liv. IV, ch. VII. Loyseau dit encore, liv. III, ch. II : « C'est une grande honte aux gens de lettres d'avoir tellement laissé enfler le vent d'ambition dans leurs longues robes, que, sans mettre leur science en compte, ils se sont eux-mêmes donné la loi d'acheter les offices au triple des financiers. Mais plusieurs des uns et des autres font ce qu'ils peuvent pour retirer bientôt par le menu, soit sur le roi, soit sur le peuple, l'argent qu'ils ont déboursé pour les offices, et il y en a qui se hâtent tant, qu'ils se mettent en danger de se rompre le col. »

de 1576 et de 1586, permirent aux titulaires, moyennant le payement du tiers de la valeur des offices, de les résigner quand bon leur semblerait, et d'en disposer après leur mort. Les survivances n'étaient qu'un expédient. Il arriva même que beaucoup d'entre elles furent révoquées par les souverains, qui se refusaient à consacrer les aliénations de domaine de leurs prédécesseurs. Un édit de décembre 1604 institua enfin l'hérédité des offices. Il suffit désormais aux magistrats de payer chaque année le soixantième de la taxe de leurs offices pour en obtenir la survivance pendant l'année. Cet impôt ou droit annuel prit le nom de *paulette*, parce que Charles Paulet, secrétaire de la chambre du roi, en donna l'idée, et qu'il en fut le premier fermier. Le titre de l'édit est le suivant : *Édit concernant dispense des quarante jours.*

L'hérédité des offices était le complément obligatoire de la vénalité. L'une de ces mesures devait fatalement conduire à l'autre. Loyseau en apprécie les résultats en ces termes : « L'inconvénient est que par le moyen d'iceluy, le roi demeure frustré du choix et élection des officiers, lequel néanmoins importe fort à son autorité, et que la puissance des officiers, notamment de ceux de justice, croîtra possible par trop, quand ils se verront assurés de perpétuer leur office en leur famille, et outre que le prix des offices qui déjà est trop haut augmentera encore, ce qui redondera à la foule du peuple, lequel porte toujours la perte de ces fols marchés; attendu que l'officier se ressouvenant que son office lui tient lieu d'un grand denier, et d'ailleurs qu'étant assuré d'iceluy, il lui est comme un héritage, sera plus porté à le faire valoir et en augmenter les profits aux dépens du pauvre peuple[1] ».

S'il est difficile de rétorquer les arguments de Loyseau et de justifier, au point de vue de l'équité, un système aussi contraire à la raison que celui de la vénalité et de l'hérédité des offices, il est juste d'ajouter qu'il ne porta pas tous les mauvais fruits qu'on en pouvait attendre. L'expérience prouva que

1. Loyseau, *Du droit des Offices*, liv. II, chap. x, *de la Paulette.*

la vénalité, avec tous ses inconvénients, valait mieux que le régime de la faveur. A la sollicitation de la noblesse et du clergé aux états généraux de 1614, le droit annuel fut révoqué (15 janvier 1618). « Qu'arriva-t-il? a écrit un contemporain; les premiers offices qui vaquèrent furent donnés à des valets de chambre et à des chevau-légers. Il y en eut parmi eux qui furent assez insolents pour enfoncer les portes d'un officier malade, afin de voir s'il était déjà expiré. » Il fallut rétablir l'hérédité deux ans après l'avoir détruite. Richelieu, qui n'aimait pas les parlements et le leur fit sentir, n'osa cependant toucher à la vénalité et à l'hérédité des offices. Il envisagea la question plus en homme d'État qu'en jurisconsulte. « Si la vénalité, dit-il, était ôtée aujourd'hui, les désordres qui proviendraient des brigues et des menées, par lesquelles on pourvoirait aux offices, serait plus grand que celui qui naît de la liberté de les acheter ou de les vendre[1]. » Il ajoute encore : « Rien ne donna tant de moyens au duc de Guise de se rendre puissant dans la ligue contre le roi et son État, que le grand nombre d'officiers qu'avait introduits son crédit dans les principales charges du royaume, et j'ai appris du duc de Sully que cette considération fut le plus puissant motif qui porta le feu roi à l'établissement du droit annuel. » Richelieu regrettait seulement qu'on n'eût pas maintenu les restrictions apportées par Henri IV à l'hérédité, la première qui excluait du bénéfice du droit annuel les premiers présidents, les procureurs et les avocats généraux, qui devaient rester à la nomination du roi, la seconde qui établissait un délai entre la mort du titulaire et l'installation de son successeur, pour écarter les choix indignes[2].

Un résultat heureux de la vénalité et de l'héridité fut la constitution d'une magistrature indépendante, créancière de

1. *Testament politique*, sect. I, chap. III.

2. A propos de la vénalité des charges, le cardinal de Richelieu fait les trois observations suivantes : « La première est que si la vénalité était ôtée, le désordre qui proviendrait des brigues et des menées, par lesquelles on pourvoirait aux offices, serait plus grand que celui qui naît

l'État, et sur qui l'État ne pouvait rien qu'en remboursant sa dette. La plupart de ces parlementaires, malgré le vice originel dont leur institution était entachée, non seulement honorèrent leur ministère, mais, par leur fermeté, leur amour du bien public, rendirent les plus grands services à l'État. Il se forma dans ce milieu un peu froid et austère, des dynasties de magistrats, se transmettant leur charge de père en fils, habitués dès l'enfance au sérieux, à l'application d'esprit, au travail qu'exigeaient les fonctions auxquelles ils se savaient appelés, qui avaient le goût de leur profession, l'amour de leur indépendance, qui était aussi celle de la justice, et en qui une hérédité de vertu justifiait des caractères mâles, vigoureux, capables de pousser jusqu'au sacrifice le sentiment du devoir. L'ancien régime n'a rien fourni de plus honorable et de plus grand que sa magistrature.

Gages et épices. — Il fallait être riche pour faire partie du corps des magistrats. Par suite de la sécurité dans la possession, les charges atteignirent, au dix-septième et au dix-huitième siècle, des prix exorbitants. Une charge de président à mortier valait 500 000 livres et monta à 1 175 000; celle d'un avocat général de 300 à 450 000 livres; celle d'un simple maître des requêtes, 80 000; celle d'un conseiller, parfois 300 000. Ce sont là les prix les plus élevés; à la fin du dix-huitième siècle, ils tombèrent très bas. Il en fut des char-

de la liberté de les acheter et de les vendre. La seconde, que si la seule hérédité était abolie, outre que la modération qu'on apporterait tous les jours aux prix des offices qui viendraient à vaquer, rendrait les parties casuelles presque du tout infructueuses, et que par ce moyen on introduirait un sale commerce, qui donnerait lieu à force de gens de peu de mérite de partager secrètement les grâces que les rois penseraient faire aux officiers; nous retomberions dans le mal dont le feu roi a voulu garantir cet État lorsque, par l'établissement de la paulette, il priva les grands du royaume du moyen de s'acquérir, à ses dépens, diverses créatures qui pussent les servir en temps et lieu au préjudice des intérêts publics. La troisième est que, puisque la vertu des hommes n'est pas assez forte pour se porter à préférer toujours le mérite à la faveur, il vaut mieux laisser la vénalité et le droit annuel que d'abolir ces deux établissements difficiles à changer tout d'un coup sans ébranler l'État. » (*Testam. politique*, sect. I, chap. III.)

ges de judicature comme des rentes. Les vicissitudes de la politique déterminèrent les variations des cours. Les charges baissaient quand le roi menaçait au bout de neuf ans de ne pas renouveler le droit annuel; elles haussaient d'autant, quand ce droit était une fois de plus confirmé. Fréquemment, sous le règne de Louis XV, la magistrature fut menacée par le ministère avant le coup final qui la détruisit en 1770; d'une année à l'autre le cours des charges varia du simple au double.

Les profits et émoluments de justice n'étaient pas en rapport avec les avances considérables que les magistrats faisaient à l'État en achetant leurs charges. Ils étaient de deux sortes, les uns pris sur le public, les autres sur le particulier, ceux-là certains, ceux-ci casuels; c'étaient les gages et les épices.

Dès l'origine, les conseillers au parlement reçurent un salaire ou des gages, afin qu'ils ne prissent ni argent ni présents des parties. Ceux-là seuls qui n'avaient point de gages pouvaient toucher des épices. « Comme la solde est baillée au soldat afin qu'il ne vive sur le bonhomme, de même les gages sont attribués à l'officier afin qu'il ne prenne rien du peuple[1]. » Il n'est donc pas exact de dire que les gages sont payés aux magistrats en raison de la finance et comme une rente du prêt fait à l'État. Les gages sont antérieurs à la vénalité des offices. « Il serait ridicule de prendre de l'argent d'un officier pour lui payer des gages, qui serait tout ainsi que si on lui constituait une rente viagère pour prix de son argent[2]. »

Les épices furent d'abord données « par forme de courtoisie aux juges par ceux qui avaient obtenu gain de cause ; néanmoins le malheur des temps voulut tirer telles libéralités en conséquence, si que d'une honnêteté on fit une nécessité[3] ».

1. Loyseau, *Du droit des Offices*, liv. I, ch. VIII.
2. *Ibid.*
3. E. Pasquier, *Recherches*, liv. II, chap. IV.

Cette courtoisie consistait en dons de dragées, confitures ou autres épiceries ; on toléra plus tard le gibier et autres menus présents. Ils furent dès la fin du quatorzième siècle convertis en or et en argent. Pour la première fois, le 12 mars 1369, le sire de Tournon, par licence de la cour, donna ainsi 20 livres d'or pour les épices de son procès, aux deux rapporteurs. Le 17 mai 1403, le conseil ordonna que les épices ne viendraient pas en taxe des dépens. De facultatives elles devinrent ainsi obligatoires ; on les multiplia jusqu'à constituer le plus important des revenus des magistrats. Ils prétendaient n'être pas tenus de vaquer gratuitement aux expéditions de justice, en dehors de leurs séances ordinaires ; et en vertu de ce principe ils jugeaient à l'extraordinaire tous les procès importants. On cessa à la grand'chambre de juger sur plaidoiries, et on instruisit les procès par écrit, afin que les pièces s'accumulant au dossier, augmentassent d'autant les épices. La procédure se compliqua et devint l'art de tirer en longueur et délais les procès, pour le plus grand profit des officiers. Ces épices n'étaient pas touchées directement par les juges des plaideurs ; elles restaient consignées au greffe ; les magistrats qui avaient constitué entre eux une sorte de société en participation de bénéfices, s'en partageaient le produit après chaque session, d'après le nombre et l'importance des procès qu'ils avaient jugés. Les magistrats méritèrent souvent les critiques violentes que leur valut leur avidité. Saint-Simon accusait les vieillards de la grand'chambre d'aimer trop le sac ; on citait quelques-uns d'entre eux à qui les épices rapportaient de 20 à 30000 livres par an. L'ambassadeur vénitien Marino Cavalli écrivait, non sans quelque exagération : « Il y en qui poussent si loin l'envie d'exploiter leur position, qu'ils se font pendre tout bonnement à Montfaucon, ce qui arrive lorsqu'ils ne savent pas se conduire avec un peu de prudence. Car, jusqu'à un certain point, tout est toléré, principalement si les parties ne se plaignent pas.... Une cause de 1000 écus en exige 2000 de frais ; elle dure dix ans. »

Cette exagération des épices ne provenait pas tant de la

cupidité des officiers que du prix exorbitant des charges et de la modicité des gages. Le magistrat cherchait à revendre au détail ce qu'il avait acheté en gros. Les épices étaient presque une nécessité, quand on réfléchit qu'un premier président, au dix-septième siècle, ne touchait que 6000 livres, et les conseillers que 1500 à 2000 livres. Souvent les états généraux et les parlements eux-mêmes s'élevèrent contre ces abus, et réclamèrent une augmentation des gages, qui permît la modération ou la suppression des épices. La pénurie du trésor fut l'éternel obstacle à cette réforme nécessaire.

La qualité de conseiller aux cours souveraines conférait la noblesse à ceux qui ne l'avaient pas du droit de leurs fiefs. La prérogative essentielle du prince étant son pouvoir de justice, il semblait équitable qu'il anoblît ceux qui l'assistaient en cette fonction, et qui faisaient corps avec lui (*pars corporis principis*). Cette noblesse devenait héréditaire quand le titulaire avait servi vingt ans dans sa charge et la transmettait à son fils et son petit-fils. On disait que les conseillers étaient nobles et leurs petits-fils gentilshommes[1]. Toutefois, dans les deux derniers siècles de la monarchie, la noblesse d'épée prétendit se distinguer de la noblesse de robe, et refusa de l'avouer son égale. La mère de l'abbé de Choisy, qui descendait cependant du chancelier de l'Hospital, disait à ses fils : « Je sais bien que vos pères, que vos grands-pères ont été maîtres des requêtes, conseillers d'État; mais apprenez de moi qu'en France on ne reconnaît de noblesse que celle d'épée. » Le mépris de Saint-Simon pour ceux qu'il appelle les robins marque bien l'esprit de son temps, oublieux du passé, où les chevaliers ès lois étaient au moins aussi considérés que ceux qui ne prouvaient leur noblesse que par l'épée.

1. De-Bastard, *Histoire des Parlements*, t. I, chap. XVII.

V

DES DROITS POLITIQUES DU PARLEMENT.

Outre ses attributions judiciaires, le parlement prétendait posséder une part de l'autorité publique. Quels titres avait le corps de la magistrature à revendiquer des pouvoirs politiques? c'est là une question qui a soulevé, surtout au dernier siècle de la monarchie, des controverses passionnées, et qui, en 1789, n'était pas encore résolue.

Le parlement tenait de la royauté elle-même des attributions d'un autre ordre que ses fonctions de justice. Il possédait le droit d'*enregistrement;* tout édit avant d'être promulgué devait être consigné sur les registres de la compagnie. « C'est l'autorité du parlement, dit Guillaume Budé, qui donne sa sanction aux lois du prince; ces lois ne passent à la postérité qu'en vertu des arrêts du parlement. » Il en était de même des traités de paix dont les souverains étrangers eux-mêmes demandaient l'entérinement. « C'est la coutume de France, dit Comines, de publier tous traités de paix en la cour du parlement, ou autrement ne seraient d'aucune valeur. » Faute de cette formalité, les engagements pris par le prince passaient pour n'engager que lui seul, mais non pas la nation.

Le parlement, avant d'enregistrer, procédait, toutes chambres assemblées, à la *vérification* de l'édit. La cour, gardienne des lois et des traditions nationales, examinait si les articles proposés étaient contraires à ces coutumes et incompatibles avec le bien du royaume.

Après avoir délibéré sur l'édit, si la cour n'en approuvait pas toutes les parties, elle exerçait son droit de *remontrance.* Elle envoyait une délégation de magistrats, choisie dans son sein, pour *remontrer* au roi ce qui lui paraissait opportun de

cupidité des officiers que du prix exorbitant des charges et de la modicité des gages. Le magistrat cherchait à revendre au détail ce qu'il avait acheté en gros. Les épices étaient presque une nécessité, quand on réfléchit qu'un premier président, au dix-septième siècle, ne touchait que 6000 livres, et les conseillers que 1500 à 2000 livres. Souvent les états généraux et les parlements eux-mêmes s'élevèrent contre ces abus, et réclamèrent une augmentation des gages, qui permît la modération ou la suppression des épices. La pénurie du trésor fut l'éternel obstacle à cette réforme nécessaire.

La qualité de conseiller aux cours souveraines conférait la noblesse à ceux qui ne l'avaient pas du droit de leurs fiefs. La prérogative essentielle du prince étant son pouvoir de justice, il semblait équitable qu'il anoblît ceux qui l'assistaient en cette fonction, et qui faisaient corps avec lui (*pars corporis principis*). Cette noblesse devenait héréditaire quand le titulaire avait servi vingt ans dans sa charge et la transmettait à son fils et son petit-fils. On disait que les conseillers étaient nobles et leurs petits-fils gentilshommes[1]. Toutefois, dans les deux derniers siècles de la monarchie, la noblesse d'épée prétendit se distinguer de la noblesse de robe, et refusa de l'avouer son égale. La mère de l'abbé de Choisy, qui descendait cependant du chancelier de l'Hospital, disait à ses fils : « Je sais bien que vos pères, que vos grands-pères ont été maîtres des requêtes, conseillers d'État; mais apprenez de moi qu'en France on ne reconnaît de noblesse que celle d'épée. » Le mépris de Saint-Simon pour ceux qu'il appelle les robins marque bien l'esprit de son temps, oublieux du passé, où les chevaliers ès lois étaient au moins aussi considérés que ceux qui ne prouvaient leur noblesse que par l'épée.

1. De Bastard, *Histoire des Parlements*, t. I, chap. XVII.

V

DES DROITS POLITIQUES DU PARLEMENT.

Outre ses attributions judiciaires, le parlement prétendait posséder une part de l'autorité publique. Quels titres avait le corps de la magistrature à revendiquer des pouvoirs politiques? c'est là une question qui a soulevé, surtout au dernier siècle de la monarchie, des controverses passionnées, et qui, en 1789, n'était pas encore résolue.

Le parlement tenait de la royauté elle-même des attributions d'un autre ordre que ses fonctions de justice. Il possédait le droit d'*enregistrement;* tout édit avant d'être promulgué devait être consigné sur les registres de la compagnie. « C'est l'autorité du parlement, dit Guillaume Budé, qui donne sa sanction aux lois du prince; ces lois ne passent à la postérité qu'en vertu des arrêts du parlement. » Il en était de même des traités de paix dont les souverains étrangers eux-mêmes demandaient l'entérinement. « C'est la coutume de France, dit Comines, de publier tous traités de paix en la cour du parlement, ou autrement ne seraient d'aucune valeur. » Faute de cette formalité, les engagements pris par le prince passaient pour n'engager que lui seul, mais non pas la nation.

Le parlement, avant d'enregistrer, procédait, toutes chambres assemblées, à la *vérification* de l'édit. La cour, gardienne des lois et des traditions nationales, examinait si les articles proposés étaient contraires à ces coutumes et incompatibles avec le bien du royaume.

Après avoir délibéré sur l'édit, si la cour n'en approuvait pas toutes les parties, elle exerçait son droit de *remontrance.* Elle envoyait une délégation de magistrats, choisie dans son sein, pour *remontrer* au roi ce qui lui paraissait opportun de

modifier dans ses articles, ou pour le prier de ne pas donner suite à ses intentions. On a dit, par erreur, que Charles VII avait donné le premier au parlement le droit de délibérer sur les édits. Ce droit est aussi ancien que la monarchie elle-même. Toutes les cours souveraines l'avaient comme le parlement, bien qu'elles eussent moins souvent l'occasion de l'exercer; l'Université elle-même le revendiquait pour elle. D'ailleurs « remontrer », dans la vieille langue française, n'impliquait pas nécessairement le blâme, mais seulement le droit de soumettre des observations au monarque.

Présenter des remontrances n'était pas seulement un droit pour le parlement; souvent les rois lui en firent un devoir, lui prescrivant de résister aux édits qui pouvaient avoir été surpris à leur bonne foi, ou qui seraient opposés aux intérêts publics. Les rois se mettaient ainsi en garde contre eux-mêmes, opposaient des barrières à leur autorité; ils se mettaient dans l'impuissance, quand bien même ils l'auraient voulu, de faire des lois injustes. On lit dans une ordonnance de 1319 :

« S'il advient que par erreur ou oubliance, si comme aucune fois advient, nous passissions ou octroissions aucune chose contre l'entente de nos ordonnances dessus dites, nous voulons qu'il ne soit mis à exécution, mais soit dilayé et retardé jusques à temps qu'on nous ait avisé pour en dire et éclaircir notre finale entente. »

Louis XI, dans l'ordonnance d'octobre 1467, ajoute à la fin des articles : « S'il advient que par inadvertance, importunité des requérants ou autrement, nous faisions le contraire, nous, dès maintenant pour lors le révoquons et annulons, et voulons qu'aucunes lettres n'en soient faites ni expédiées, et si faites étaient, que à icelles ni à quelconques autres que l'on pourrait pour ce obtenir de nous, aucune foi ne soit ajoutée, ni que pour ce aucun soit institué de son office ni inquiété en icelui. »

L'article 40 de l'ordonnance de Blois (mars 1498) est encore plus formel : « .... Si par importunité ou autrement... aucunes lettres (étaient données par nous contraires à l'édit), défen-

dons à notre chancelier de ne les sceller, et si, par surprise ou autrement, elles étaient scellées, prohibons et défendons aux gens tenant nos cours de parlement.... pour quelques commandements et lettres itératives qu'ils puissent obtenir de nous, de n'y obéir et obtempérer. »

Les rois eurent souvent occasion de se féliciter de la fermeté des magistrats à leur résister, et en profitèrent. C'est ainsi que Charles VII loua le parlement de n'avoir pas enregistré son édit de 1425 qui livrait à la papauté les libertés de l'Église gallicane; que Louis XI, après avoir révoqué la pragmatique sanction, s'autorisa du refus du parlement pour ne pas remplir les promesses faites au pape Pie II; que, dans un autre ordre d'idées, le même Louis XI prit prétexte de la résistance du parlement pour ne pas exécuter le traité de Péronne, et François Ier pour ne pas donner suite à celui de Madrid.

Toutefois il pouvait arriver que le roi ne tînt aucun compte des remontrances du parlement et qu'il persistât dans ses résolutions. Il envoyait alors aux magistrats des *lettres de jussion*, ordonnant d'office l'enregistrement. Le parlement se soumettait, ou, s'il était fermement convaincu que l'édit était mauvais et préjudiciable à l'intérêt public, il délibérait de nouveau et présentait d'itératives remontrances. Si le roi n'en tenait pas plus de compte que des précédentes, il ordonnait la tenue d'un *lit de justice* pour la séance royale.

Il se rendait alors en grand appareil dans son parlement. Les trompettes sonnaient aux champs jusque dans la grand'-chambre. Il siégeait sur les fleurs de lys, sous un dais, environné des princes du sang, des pairs de France, des principaux membres de son conseil. Le chancelier à genoux venait prendre ses ordres, et les signifiait à l'assemblée, puis, sans permettre de délibérations nouvelles, il faisait opiner les membres présents, y compris les pairs, soit par bulletins, soit de vive voix. Le roi ne supputait pas les votes; il se décidait seul et ordonnait l'enregistrement immédiat. Toute volonté s'effaçait devant la sienne; toute autorité émanée de la sienne rentrait dans le silence; car, d'après la formule : *Adveniente*

rege, cessat magistratus, le roi présent, toute magistrature abdique. D'ordinaire le parlement s'inclinait; mais il mentionnait dans la formule de l'enregistrement qu'*il était contraint et forcé*. Ainsi fut fait pour le Concordat, enregistré en 1519 par expresse volonté du roi.

Ce n'est guère qu'au dix-huitième siècle que les choses allèrent plus loin et que le parlement prolongea la résistance jusqu'aux extrémités. Devant le refus opiniâtre d'enregistrement et le mépris de la volonté royale solennellement manifestée, il ne restait au roi que d'exiler par lettres de cachet les magistrats récalcitrants. Toute la cour fut ainsi exilée en 1753 et en 1770. Le roi tenta de faire rendre la justice par des maîtres des requêtes de l'hôtel et par des conseillers d'État, mais sans succès. Pendant plus d'un an, la justice fut suspendue dans le ressort de Paris, tous les intérêts en litige restèrent en souffrance, et telle était la popularité du parlement, que les plaideurs aimèrent mieux s'accommoder et attendre le retour des magistrats, que de porter leurs procès devant les juges extraordinaires institués par le roi. Le pouvoir reculait et cédait devant cette redoutable coalition, qu'il taxait néanmoins de rébellion.

Considérée à ce point de vue, la question des droits politiques du parlement paraît fort simple. La royauté, en investissant le parlement du droit de remontrances, s'est donné des garanties contre ses propres erreurs, des chances de revenir, sans se désavouer, sur des résolutions malheureuses. Mais ces barrières sont volontaires. Le roi n'appelle pas de lui-même au parlement, mais de lui-même à lui-même; il n'a pas créé en dehors de lui une autorité supérieure à la sienne. Ces droits qu'il a concédés, il peut les reprendre. Une fois qu'il a reconnu la résistance de ses conseillers abusive et inopportune, il lui indique ses limites et il rentre dans la plénitude de sa souveraineté. Telle fut la thèse soutenue constamment par la royauté et ses apologistes jusqu'en 1789.

Les parlementaires plaçaient la question sur un terrain tout différent.

Quelques-uns, forts d'une décision des états généraux de Blois (1577), soutenaient que le parlement n'était autre chose « qu'une forme des états raccourcie au petit pied ». A l'appui de cette prétention, lorsque la royauté eut fait fermer en 1614 la salle des Grands-Augustins où délibéraient les états, le parlement de Paris avait repris en son nom les demandes des cahiers des députés. Il est vrai que le gouvernement avait déclaré son ingérence abusive et n'en avait tenu aucun compte; à tort, prétendaient les défenseurs de cette thèse. Le parlement n'était-il pas l'image de la nation et les trois ordres ne s'y trouvaient-ils pas représentés, le premier par les conseillers clercs, la noblesse d'épée par les pairs, le tiers état par l'élite de la bourgeoisie? La souveraineté populaire résidait dans les états généraux; ne subsistait-elle pas de même dans le parlement qui était l'image réduite de la nation? On répondait, non sans raison, d'abord que les rois n'avaient jamais reconnu cette souveraineté populaire opposée à la souveraineté royale; ensuite que le parlement n'avait pas qualité pour représenter la nation; il ne tenait ses pouvoirs d'aucune élection, d'aucune délégation de ce genre, mais du roi seulement. C'était simplement une compagnie de magistrats qui avaient acheté leurs charges et la transmettaient en héritage comme une ferme patrimoniale.

Il était plus embarrassant de répondre à ceux qui faisaient dériver d'une autre source les droits politiques de leur corps. Ceux-là, et c'était le plus grand nombre, n'admettaient pas que le parlement fût une réduction des états. Ils abondaient en un sens dans la thèse monarchique et soutenaient que le parlement était supérieur aux états. Au temps de la Fronde, le président de Mesme avait répondu au parlement de Rouen, qui parlait de réunir les états généraux et d'y envoyer une délégation, « que les parlements n'y avaient jamais député, étant composés des trois états; qu'ils tenaient un rang au-dessus des états généraux, étant juges de ce qui y était arrêté par la vérification; que les états généraux n'agissaient que par prière et ne parlaient ou'à genoux comme le peuple et les

sujets; mais que les parlements tenaient un rang au-dessus d'eux, étant comme médiateurs entre le peuple et le roi ». Mais les magistrats rappelaient en même temps que le parlement avait été détaché à l'origine de la cour du roi, qu'il était la section judiciaire de cette cour. Or il était impossible de dire qui, de la cour ou du roi, avait précédé l'autre; si loin que l'on pût remonter, les deux autorités semblaient liées l'une à l'autre, intimement associées et inséparables. Cette cour avait toujours collaboré à l'exercice du pouvoir législatif; aucune charte, aucune décision grave qui fût signée du seul nom du roi régnant; les noms de tous les membres du conseil figuraient à côté du sien. De plus on admettait comme une vérité démontrée qu'autrefois la cour des pairs partageait avec le roi l'autorité publique, et que son consentement était nécessaire à toutes les mesures graves prises dans l'intérêt général du royaume. Or qu'était le parlement, sinon l'ancienne cour des pairs étendue et transformée? Sur ce point les magistrats disaient vrai; le parlement était en effet la cour des pairs; c'était au parlement qu'ils avaient le droit d'être jugés, même au criminel; ils y avaient leur place, ils avaient le droit d'y tenir séance et d'y prendre la parole. Restait cependant à prouver que la cour des pairs eût joui jamais des droits de l'influence et de l'autorité que lui supposaient les apologistes du parlement. Le prétendre, c'était ruiner dans son principe la monarchie absolue et de droit divin, qui se disait telle en droit, sinon en fait, dès les origines de la maison capétienne. On pouvait répondre enfin que si le parlement représentait l'ancienne cour des pairs, il ne la rappelait qu'à dater de l'époque où elle avait été absorbée par le conseil du roi et confondue avec lui.

Ce n'est pas ici le lieu de faire l'histoire complète du rôle du parlement de Paris. Ce rôle ne commença guère qu'à partir du moment où cessa celui des états généraux. Sous la Ligue, des protestations patriotiques contre le vote des états, qui appelaient au trône de France un étranger, le mirent en grand crédit dans l'opinion publique, et lui don-

nèrent un titre nouveau à intervenir dant les affaires de l'État. Henri IV vécut en bonne intelligence avec lui sans le craindre. Richelieu, par l'édit de février 1641, lui défendit de prendre à l'avenir connaissance des affaires d'État et d'administration, et l'obligea à ne s'occuper plus qu'à rendre la justice[1]. Cet édit fut la cause première des agitations politiques qui aboutirent à la Fronde. Le parlement, comme dit de Retz, « convaincu que les rois de France n'avaient jamais été absolus, que Richelieu avait formé, dans la plus légitime monarchie, la plus dangereuse tyrannie, cherchait à rétablir un sage milieu entre la licence des princes et le libertinage des peuples, et croyait dans les véritables intérêts de l'État de conférer de grands pouvoirs aux parlements, ne fût-ce que pour décharger les monarques de la haine et de l'envie que l'exécution des ordonnances les plus saintes et les plus nécessaires excite quelquefois parmi le peuple. » Profitant donc de la faiblesse apparente de Mazarin, du désordre des finances, et du mécontentement de la nation, le parlement se réunit à la chambre Saint-Louis avec les autres cours souveraines, et provoqua le fameux édit d'Union, qui rétablissait au cœur de la monarchie l'ancien conseil du roi, dont toutes les cours souveraines se prétendaient issues. Une délégation des quatre cours dressa, en vingt-cinq articles, le programme politique des parlementaires. Ce programme supprimait les intendants, qui avaient été les instruments les plus efficaces du despotisme; garantissait la liberté individuelle par l'abolition des lettres de cachet; mettait aux mains de la cour toute la réalité de la puissance financière. La régente préféra une guerre ouverte à l'acceptation d'une pareille constitution. Le parlement ne recula pas devant les hostilités. Mais la frivolité de ses auxiliaires, empruntés à la noblesse, surtout l'introduction à Paris d'envoyés du roi d'Espagne, déterminèrent le parlement à faire sa soumission. Il sacrifia à son patrio-

1. Isambert, *Recueil*, t. XVI, n° 342. Cet édit est, croyons-nous, le premier monument public et législatif où soit faite nettement l'apologie de la monarchie absolue.

tisme la cause des libertés publiques qu'il avait espéré faire triompher.

La Fronde fut le dernier effort de la magistrature et de l'aristocratie pour faire obstacle à l'établissement du pouvoir absolu en France. Les temps étaient mûrs pour le despotisme de Louis XIV. Celui-ci ne pardonna jamais la Fronde, et fit payer au parlement par un silence de cinquante années la révolution qu'il avait tentée. Nous ne parlons que pour mémoire de la scène fameuse, mais apocryphe, de 1655. En octobre 1665, il enlèva au parlement le nom de cour souveraine, qu'il remplaça par celui de cour supérieure, afin qu'il fût bien entendu qu'en sa personne seule résidait la souveraineté. Ce fut, dit O. Lefèvre d'Ormesson, un coup de massue. En 1667, le roi fit enregistrer en lit de justice le code Louis, sans permettre aux magistrats d'en délibérer. C'était la première fois qu'un monument de cette nature était soustrait à l'examen du parlement. Richelieu lui-même avait soumis à la cour le code Michau. En 1668, le roi se fit apporter les registres de la compagnie qui relataient les discussions soulevées à l'époque de la Fronde, et en fit arracher les feuillets, comme pour abolir tout souvenir de cette époque nefaste. Enfin parut, en février 1673, l'édit qui supprimait le droit de remontrances du parlement, ou plutôt ne permettait des remontrances qu'après l'enregistrement de l'édit, c'est-à-dire alors qu'elles étaient superflues.

« Défendons à nos cours de recevoir aucune opposition à l'enregistrement de nosdites lettres patentes, aux greffiers d'icelles de les enregistrer, et à tous huissiers d'en faire la signification, à peine de suspension de leurs charges.

« Et néanmoins où nos cours délibérant sur lesdites lettres jugeraient nécessaires de nous faire leurs remontrances sur le contenu, le registre en sera chargé et l'arrêt rédigé..., après toutefois que l'arrêt d'enregistrement aura été donné et séparément rédigé. »

Le régent Philippe d'Orléans rendit au parlement le droit de remontrances, et du même coup la vie politique. Le parle-

ment en profita pour faire pendant tout le dix-huitième siècle une opposition constante à la royauté. L'occasion de cette longue querelle fut l'affaire de la constitution ou de la bulle *Unigenitus*. Le parlement, composé en majorité de jansénistes, refusa opiniâtrément de l'enregistrer; il défendit aux prêtres d'exiger des malades *in extremis* le billet de confession constatant leur adhésion à la bulle. Par là, il entra directement en conflit avec le clergé ultramontain et avec le pouvoir, qui, s'il faisait assez bon marché de la bulle, ne voulait pas être désobéi. Tout Paris fut janséniste avant de devenir philosophe et révolutionnaire; le parlement acquit une popularité extraordinaire. Quarante mille lettres de cachet furent lancées à l'occasion de l'affaire de la bulle, sans pouvoir étouffer les protestations des parlements et de leurs adhérents. En 1731, le roi ayant évoqué à son conseil la connaissance des conflits religieux, provoqués par l'interdiction des miracles opérés sur la tombe du diacre Pâris, plusieurs magistrats, entre autres le célèbre abbé Pucelle, furent exilés; cent cinquante donnèrent leur démission; le parlement suspendit l'exercice de la justice. En 1751 des faits analogues se reproduisirent à l'occasion du refus des sacrements et des billets de confession. En 1753 et 1756, la lutte prit encore un caractère plus aigu. Le 13 décembre 1756, le roi, séant en son lit de justice, supprima deux chambres du parlement et voulut donner au corps une police nouvelle. A peine fut-il sorti que tous les membres donnèrent leur démission, et obligèrent le roi de céder devant la menace de voir vaquer tous les tribunaux de France. Nous arrivons ainsi aux événements de 1770, qui amenèrent la chute et la destruction des parlements[1].

L'excitation extraordinaire des esprits, les troubles portés dans les consciences par ces conflits, la fermentation du sentiment religieux, provoquèrent les recherches les plus sé-

1. Lire sur ces événements l'art. Parlement du *Dictionnaire philosophique;* J. Wallon, *Le clergé de* 89, ch. I; Rocquain, *L'esprit révolutionnaire avant la Révolution;* Ch. Aubertin, *L'esprit public au dix-huitième siècle.*

rieuses et les plus passionnées sur les bases du droit public français. L'opposition parlementaire fut à la fois religieuse et politique; on s'éleva contre le système d'absolutisme dans l'État et dans l'Église. Déjà, à l'époque de la Fronde, les magistrats avaient appelé, à l'appui de leurs préoccupations présentes, les secours de l'érudition. De Retz nous dit qu'alors on chercha à tâtons les lois, et qu'on s'efforça de déchirer le voile qui couvre le mystère de l'État. Ce fut bien autre chose vers 1753. « Les parlementaires exilés par la cour, écrit d'Argenson, vivent fort unis entre eux et forment des espèces de communautés de savants. Tous se sont mis à étudier le droit public dans ses sources et en confèrent comme dans les Académies. Dans l'esprit public et par leurs études s'établit l'opinion que la nation est au-dessus du roi, comme l'Église universelle est au-dessus du pape[1]. » On vint ainsi jusqu'à récuser toute compétence et toute autorité publique au conseil d'État, coupable d'avoir cassé par ordre du roi des arrêts du parlement, et jusqu'à ne reconnaître le pouvoir législatif qu'au roi uni à son parlement. On lit dans un mémoire, paru en 1732, sur l'origine et l'autorité du parlement : « Quand il s'agit d'une chose où le peuple a intérêt, ce n'est pas dans le conseil du roi qu'elle peut être résolue. Le roi ne peut contracter avec ses peuples que dans le sein du parlement, lequel, aussi ancien que la couronne et né avec l'État, est la représentation de la monarchie tout entière. Le conseil du roi, espèce de juridiction établie au mépris des lois les plus fondamentales du royaume, n'a aucun caractère public et il commet une usurpation manifeste, quand il casse ou infirme les arrêts du parlement. » Par contre, le roi soutenait que le parlement n'avait que le droit de donner aux actes du souverain leur forme extérieure, que « l'universalité, la plénitude et l'indivisibilité du pouvoir existent dans sa personne, que le droit de la nation n'existe pas hors de l'autorité du roi[2] ».

1. D'Argenson, *Mémoires*, t. VIII, p. 153. Voy. encore l'art. PARLEMENT dans l'*Encyclopédie*. Il a été rédigé par le janséniste Lepaige, très instruit de notre droit public ancien.

2. Article de la *Gazette de France*, cité par Barbier, t. VI, p. 150-153.

Pour fortifier son opposition, le parlement de Paris s'unit aux parlements de province. Jusqu'alors il avait toujours prétendu à la supériorité sur ses cadets, attendu qu'il était seul l'unique cour des pairs. Les besoins de la lutte lui firent négliger ces prétentions. On soutint que les parlements ne formaient qu'un corps, dont chacune des compagnies de province constituait une classe, ayant mêmes droits, même autorité, mêmes intérêts, et tenant en commun dépôt la puissance publique qui résidait dans la nation. Cette coalition redoutable de tous les parlements de France provoqua le lit de justice du 3 mars 1766, connu sous le nom de séance de *flagellation*, à cause de la vigueur du roi à réprimer cette tentative d'union.

« Je ne souffrirai pas, dit le roi, qu'il se forme dans mon parlement une association qui ferait dégénérer en une confédération de résistance le lien actuel des mêmes devoirs et des obligations communes, ni qu'il s'introduise dans la monarchie un corps imaginaire qui ne pourrait qu'en troubler l'harmonie.... Ceux-là sont ses véritables ennemis qui lui font dire que tous les parlements ne forment qu'un seul et même corps, distribué en plusieurs classes, que ce corps nécessairement indivisible est de l'essence de la monarchie et qu'il y sert de base ; qu'il est le siège, le tribunal, l'organe de la nation, qu'il est le protecteur et le dépositaire essentiel de sa liberté, de ses intérêts, de ses droits, qu'il lui répond de ce dépôt, et qu'il serait criminel envers elle s'il l'abandonnait, qu'il est comptable de toutes les parties du bien public, non seulement au roi, mais aussi à la nation ; qu'il est juge entre le roi et son peuple ; que, gardien du lien respectif, il maintient l'équilibre du gouvernement, en réprimant également l'excès de la liberté et l'abus du pouvoir.... comme s'il était permis d'oublier que c'est en ma personne seule que réside la puissance souveraine, que c'est de moi seul que mes cours tiennent leur existence et leur autorité.... que c'est à moi seul qu'appartient le pouvoir législatif sans dépendance et sans partage, » etc.

Ces déclarations royales ne furent suivies d'aucun effet.

Les hostilités s'exaspérèrent, au contraire, par l'attitude du gouvernement dans l'affaire de La Chalotais, retenu indûment prisonnier, bien qu'il eût été reconnu non coupable, et dans celle du duc d'Aiguillon, déclaré par le parlement déchu de ses droits de pairie et sauvé par le roi, qui annula la procédure de ses juges naturels. Louis XV, qui détestait les robes rouges et redoutait l'esprit républicain de la magistrature, Maupeou, qui servait au ministère la vengeance des jésuites, supprimés par un récent arrêt des cours souveraines, résolurent de mettre fin à ces querelles par la publication de l'édit de Règlement (7 décembre 1770). Le roi défendait aux magistrats de se servir jamais des termes d'unité, d'indivisibilité et de classes; d'envoyer aux parlements de province d'autres mémoires que ceux qui sont spécifiés par les ordonnances; de cesser leur service, sinon dans les cas prévus par ces mêmes ordonnances, de donner leur démission en corps; de rendre aucun arrêt retardant l'enregistrement des édits. Le parlement ayant refusé d'enregistrer cet édit, les magistrats furent enlevés de nuit à leur domicile, dispersés par toute la France, et par un hiver rigoureux exilés dans d'affreux villages, où ils étaient privés de tout secours et de toute ressource.

Après avoir établi un parlement intérimaire qui n'eut pas de causes à plaider, Maupeou procéda à la réorganisation de la justice en France. Il institua, à la place des parlements, des conseils supérieurs (23 février 1771) siégeant dans le ressort de l'ancien parlement de Paris, à Arras, Blois, Châlons-sur-Marne, Poitiers, Lyon et Clermont, qui connaîtraient au souverain de toutes les matières civiles et criminelles, à l'exception des affaires concernant les pairs et la pairie, réservées au siège de Paris. La vénalité et l'hérédité des offices étaient abolies. La justice devait être rendue gratuitement, et les nouveaux magistrats ne devaient toucher d'autres rétributions que les gages attachés à leurs offices. Enfin la création des conseils avait pour résultats de rapprocher les juges et les justiciables, et de faciliter aux plaideurs l'accès des tribunaux.

Ces réformes, heureuses dans leur principe, n'auraient pas

manqué, en d'autres temps, d'être saluées avec joie par l'opinion publique, comme elles l'étaient par le patriarche de Ferney, encore ému des récents procès de Calas et de la Barre. Mais personne ne se trompait sur les motifs véritables de ce coup d'État. On savait qu'en frappant les parlements, Maupeou servait ses rancunes personnelles et celles d'amis puissants, à qui il devait son pouvoir. La France tout entière, laissant au second plan l'urgence d'une réforme judiciaire, regrettait les magistrats courageux qui avaient défendu si souvent les droits de la nation, et pris parti pour la liberté contre le despotisme administratif du conseil du roi. On voyait en eux des martyrs de la cause populaire. Les princes du sang protestèrent contre l'œuvre de Maupeou ; la cour des aides, par l'organe de Malesherbes, fit au roi des remontrances célèbres et courageuses. Bien plus, plaideurs, avocats, procureurs, greffiers s'entendirent pour faire le vide autour des nouveaux tribunaux. Aussi Maupeou eut-il la plus grande peine pour les constituer. La suppression du parlement l'entraîna à ruiner les autres cours souveraines, regardées jusqu'à ce jour comme les colonnes qui soutenaient la monarchie. C'est ainsi qu'il abolit la cour des aides et le grand conseil, pensant que les membres de ces juridictions accepteraient avec empressement de faire partie de la nouvelle magistrature. Bien peu se laissèrent prendre à cette amorce ; la plupart tinrent à honneur d'unir leur cause à celle des parlementaires exilés. Il fallut donc avoir recours à des jeunes gens sans expérience, à des hommes décriés par leurs mœurs, à des ignorants qui reçurent d'office les grades nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. L'archevêque de Paris, intéressé au succès de la réforme de Maupeou, força la main à plusieurs de ses prêtres qui durent accepter les fonctions de conseillers clercs.

Toutefois, malgré le mauvais renom des magistrats de Maupeou, malgré le retentissement du procès de Beaumarchais et les rires soulevés par la publication de ses Mémoires, l'opiniâtreté du chancelier fut bien près de faire réussir sa réforme. Au bout de quatre années d'inutiles protestations, le public se

lassait d'une opposition qui n'avait aucune chance d'aboutir. La coalition des plaideurs et des avocats ne put tenir devant la nécessité de laisser à la justice son cours et d'expédier les procès. On commençait aussi à apprécier les avantages d'une justice moins chère, plus rapide, mise à la portée des justiciables. Sur ces entrefaites, survint la mort de Louis XV. Son petit-fils, conseillé par Maurepas, crut faire œuvre de réparation en cédant, peut-être précipitamment, aux vœux de l'opinion publique. Il supprima les tribunaux institués par Maupeou et rétablit les anciens parlements. A vrai dire, il n'eut pas à se louer de les avoir rappelés. Pendant les quinze années de vie qu'ils fournirent encore jusqu'à la Révolution, ils s'opposèrent à toutes les réformes utiles tentées par Turgot, Malesherbes et Necker. Par leur résistance à l'établissement de nouveaux impôts et leur désir de popularité, ils poussèrent à la convocation des états généraux, qu'ils rendirent indispensables, et coururent ainsi à leur propre ruine en précipitant celle de la monarchie[1].

VI

Le parlement de Paris n'était pas la seule cour royale de ce degré qui existât dans le royaume. A mesure que s'était étendu le domaine royal, le roi avait senti le besoin de rapprocher sa justice de ses sujets, et de ne pas les priver des juridictions supérieures dont ils jouissaient au temps des grands feudataires de la couronne. C'est ainsi que longtemps encore après la réunion au domaine, la Normandie conserva son échiquier, la Champagne ses grands jours, dont les assises étaient présidées par des membres délégués de la cour du roi. Plus tard les parlements établis dans les provinces possédèrent un person-

1. Voy., pour cette dernière partie, la thèse de M. Flammermont, *Le chancelier Maupeou et les parlements*.

nel distinct de celui de Paris. Voici le nom et la date d'établissement des douze compagnies des provinces.

Le parlement de Toulouse fut créé en 1302 par Philippe le Bel, à condition que les gens de la langue d'oc cesseraient de porter leurs procès devant la cour de Paris. Ils ne voulurent pas le promettre, aussi le parlement fut-il aboli en 1312. Rétabli par Charles VII en 1419, il fut aboli de nouveau en 1427 et définitivement fixé à Toulouse en 1443. En 1452, Louis XI, encore Dauphin, créa le parlement de Grenoble à la place du conseil delphinal. Il créa aussi celui de Dijon en 1476, après la défaite et la mort de Charles le Téméraire. Louis XII remplaça l'échiquier de Normandie par le parlement de Rouen (1499) et institua le parlement d'Aix par lettres patentes datées de Lyon en 1506. A la place des grands jours de Bretagne, Henri II établit le parlement de Rennes en 1553; Louis XIII celui de Pau en 1620 et celui de Metz en 1633. Louis XIV, après avoir conquis la Franche-Comté, installa à Dôle un parlement qui fut depuis transféré à Besançon : il installa aussi pour la Flandre un parlement, qui de Tournai fut installé à Douai en 1686. Le dernier parlement créé par la monarchie fut celui de Nancy, installé seulement en 1775.

Juridictions inférieures. — Sous les premiers Capétiens la justice royale était représentée dans les provinces du domaine par les prévôts et les baillis, qui étaient en même temps les fermiers de l'impôt. Au-dessus d'eux, Philippe Auguste institua les quatre grands baillis, siégeant à Saint-Quentin, à Sens, à Mâcon et à Saint-Pierre-le-Moustier. Leurs attributions furent arrêtées par les ordonnances de 1254, 1256 et 1302. Leurs assises, avant d'être fixées dans une localité précise, furent ambulatoires. Ils garnissaient leurs plaids, suivant les procès, avec les pairs des parties; puis la couronne permit qu'ils s'entourassent de praticiens qui finirent par rester les juges assesseurs ordinaires. On pouvait de leurs décisions interjeter appel au parlement, où ils avaient droit de siéger, au banc des baillis; toutefois quand les causes de leurs bailliages n'étaient point appelées. Ils surveillaient

les justices inférieures des petits baillis, des prévôts, des châtelains, les justices seigneuriales et municipales; ils pouvaient même destituer et remplacer les prévôts du roi. La création des parlements de province et des juridictions spéciales, financières et administratives finit par restreindre à ce point leur pouvoir, que les bailliages et sénéchaussées ne furent plus considérés que comme des tribunaux royaux de première instance, jugeant les cas de justice civile ordinaire et les cas royaux, soustraits aux juridictions seigneuriales[1].

Présidiaux. — En 1551, Henri II, entre les cours de bailliages et les parlements, institua la juridiction intermédiaire des présidiaux[2]. Les motifs invoqués pour légitimer cette création sont développés dans le préambule de l'édit. Ce sont la multitude de procès, souvent de très minime importance, qui sont portés en appel devant les parlements et les empêchent de vaquer « aux grandes matières » pour lesquelles ils sont institués; la longueur des procès qui ruinent les plaideurs, en les obligeant à quitter leurs villes pour solliciter pendant de longues années leurs juges, « de sorte que la plupart de nos sujets délaissant et abandonnant leur forme et manière de vivre avec leurs arts, industries, et tous autres vertueux et notables exercices auxquels ils sont appelés, emploient le temps de leur vie à la poursuite d'un procès, sans en pouvoir voir la fin, et consument leurs meilleurs ans avec leurs biens, facultés et substances en chose si serve et si illibérale qu'est cette occupation, comme chacun sçait ».

Le roi décide donc qu'en chaque siège de bailliage et sénéchaussée, « qui le pourra commodément porter, il sera institué un siège présidial. Ce siège sera composé : des lieutenants généraux et particuliers, civils et militaires, existant déjà dans le bailliage, et de sept nouveaux conseillers, ce qui portait à neuf le nombre des officiers du présidial.

1. Voy. Pardessus, *De l'organisation judiciaire* (Préface du tome XXI des *Ordonnances*), chap. II, sect. 2.

2. Voy. l'édit de création dans Isambert, *Recueil général*, t. XIII, n° 184 (févr. 1551).

Leur compétence s'étendait au civil à toutes matières n'excédant pas la valeur de 250 livres tournois ou de 10 livres de rente, et ce, sans appel et en dernier ressort. Au criminel, ils jugeaient tous les cas prévôtaux qui étaient auparavant du ressort des bailliages. Les conseillers du présidial connaîtront aussi des causes n'excédant pas la somme de 500 livres; mais leurs décisions pourront être frappées d'appel. Enfin le présidial jugera en appel toutes les appellations des sièges particuliers et subalternes.

Cet édit fut complété par celui de mars 1551 qui désignait les trente-deux villes qui seraient érigées en sièges présidiaux. Ce nombre fut peu à peu augmenté par la suite.

Les juridictions du bailliage et du présidial se confondirent dans les villes où existait un présidial et firent corps ensemble. L'article 16 de l'ordonnance de Moulins (février 1566) défend de tenir deux séances séparées au même siège, l'une ordinaire pour les cas de bailliage, l'autre pour les cas du présidial. Les conseillers doivent juger toutes causes ensemble, tant celles qui sont jugées en dernier ressort que celles qui sont sujettes à l'appel des parlements.

Au dix-huitième siècle, la plupart de ces bailliages et de ces présidiaux étaient tombés, à l'exception de huit ou dix, dans un état de décadence lamentable. Dans la plupart des sièges, les offices étaient inoccupés et restaient vacants aux parties casuelles, sans trouver d'acheteurs, malgré la réduction très sensible du prix des charges. Les rapports des intendants adressés au chancelier d'Aguesseau en 1742 témoignent de cette décadence. « A Sarlat, les deux tiers des charges sont vacantes. A la Flèche, la compagnie ne compte plus que onze membres sur les vingt-deux dont elle se composait jadis. A Angers, au Mans, à Tours, les avocats meurent revêtus de leurs charges; ils les font publier à vendre dans les provinces voisines sans trouver d'acquéreurs. Au Puy, les charges de conseillers ne se vendent plus; elles tombent toutes aux parties casuelles; quoique le premier venu puisse les lever pour 1000 écus, il en reste toujours un bon nombre; autrefois on

les obtenait difficilement pour 14000 livres. En un mot les trois quarts des charges de ces tribunaux sont aux parties casuelles et les autres ne sont occupées que parce que les titulaires ne trouvent pas à s'en défaire. »

Les causes principales de ce déclin dans la prospérité des tribunaux inférieurs étaient : le taux de la compétence des présidiaux, resté le même depuis l'édit de création, bien que la valeur du marc d'argent eût augmenté des quatre cinquièmes, l'extension à un nombre infini de corps et de personnes du droit de *committimus*, qui enlevait aux présidiaux et aux bailliages une foule de procès ; le démembrement dans un intérêt fiscal de la plupart des anciens bailliages et la création d'un grand nombre de juridictions en concurrence des premiers sièges ; si bien que la plupart des présidiaux chôment faute de procès. Il faut signaler enfin la modicité des gages et la cherté des fonctions de magistrature. D'après le rapport de l'intendant d'Auvergne, M. Rossignol, le lieutenant général de Riom, un des plus prospères des sièges présidiaux, n'a que 300 livres de gages. Le prêt est pour lui de 2222 livres 4 sols, et l'annuel de 222 livres 4 sols 5 deniers ; celui d'Aurillac n'a que 150 livres de gages, le prêt de cet office est de 2666 livres 13 sols 4 deniers et l'annuel de 226 livres 13 sols 4 deniers. Le président de Caen écrit : « Nous ne remportons de notre autorité, de notre application, de notre assiduité, de nos veilles, que l'unique satisfaction d'avoir rempli notre devoir. » Un autre dit : « L'Église nourrit et entretient ses ministres, l'État paye ses officiers qui le servent dans la profession des armes, et honore leur retraite par des distinctions et des pensions, le seul magistrat achète le droit de servir gratuitement le public. »

La situation était pire encore dans les bailliages qui n'avaient pas de présidiaux et dans les prévôtés.

Les bailliages consultés sur les remèdes qu'il convient d'apporter à leur dépérissement sont unanimes à demander : l'augmentation du chiffre de la compétence des présidiaux, porté à 1000 livres pour le premier chef de l'édit et à 2000 pour le

second chef; le droit de connaître des appels des justices consulaires; des matières ordinaires de police et de voirie, la suppression des justices seigneuriales établies dans les villes, sièges de présidiaux, la restriction du privilège de *committimus;* enfin la réduction à deux ou trois des degrés de juridiction.

Ces réformes, dont le chancelier d'Aguesseau avait pris l'initiative, furent sans cesse ajournées jusqu'au coup d'État de Maupeou, qui donna satisfaction à quelques-unes des réclamations de l'opinion publique. On a vu que le régime inauguré par le chancelier dura peu. L'ordonnance de mai 1788 remania enfin les juridictions inférieures de province. Elle divisait les bailliages en deux classes; les grands bailliages qui connaissaient en dernier ressort de toutes les affaires civiles jusqu'à 20 000 livres, les petits bailliages qui jugeaient jusqu'à 4000 livres. Il était trop tard. Les institutions judiciaires, adoptées par l'Assemblée constituante, empêchèrent la réforme de Lamoignon de porter ses fruits[1].

Châtelet. — La première des prévôtés de France était la prévôté de Paris, qui ressortissait nûment au parlement, puisque les rois n'établirent jamais ni grand bailli ni présidial dans leur capitale. Outre les causes propres de la prévôté, le prévôt de Paris recevait les appels des châtellenies de la vicomté et des petites justices seigneuriales de la ville. Or Paris ne comptait pas moins de trente juridictions différentes. La plupart de ces justices féodales furent supprimées seulement par l'édit royal de 1674, et réunies à la juridiction du Châtelet[2]. Le prévôt de Paris, qui avait droit de séance au parlement et était le chef de la noblesse de la vicomté, comptait au-dessous de lui un lieutenant civil et un lieutenant criminel, dont les charges avaient été érigées en offices. Le

1. Nous empruntons les détails relatifs à la décadence des bailliages et présidiaux à l'ouvrage de M. Éverat, *La sénéchaussée d'Auvergne et siège présidial de Riom.*

2. Voy. l'*Histoire du Châtelet et du parlement de Paris*, par Constantin Gérard (1844). Voy. aussi P. Boiteau, *La France en* 1789, page 317 et sqq.

premier jugeait en première instance les matières civiles ordinaires; le second exerçait la justice correctionnelle, et connaissait les délits de vagabondage, de vols, de brigandages, de cris séditieux, etc. Il faut joindre à ces deux lieutenants, le lieutenant de police, qui prit à partir du règne de Louis XIV une importance singulière; le premier lieutenant de police fut en effet le célèbre La Reynie. Le Châtelet avait aussi une chambre ou audience de présidial qui recevait les appels des juridictions ressortissant à la prévôté de Paris[1]. Outre les quatre audiences ou chambres du Châtelet, les juges auditeurs connaissaient gratuitement et sans plaidoiries d'avocats des causes qui ne dépassaient pas 50 livres; ils exerçaient à peu près le ministère de conciliation de nos juges de paix.

Justices administratives. — Les gens des parlements et des tribunaux inférieurs n'étaient pas les seuls en France qui rendissent la justice. Sans parler des justices seigneuriales des officialités ecclésiastiques, des juridictions municipales et consulaires, il n'était pas un service administratif qui ne possédât une juridiction propre, concernant les faits et les personnes de son administration. Connaissaient des matières de finances, les chambres des comptes, les cours des aides, les cours de monnaies, les chambres du domaine, les bureaux de finances, les bureaux d'élections, les greniers à sel. A la table de marbre du Palais de Justice siégeaient trois tribunaux supérieurs : la connétablie ou juridiction des maréchaux de France, qui recevait les appels des quatre-vingt-dix-huit sièges des prévôts de maréchaussée; l'Amirauté, dont la juridiction fut organisée par l'édit du 7 décembre 1373, qui jugeait civilement et criminellement toutes les affaires de mer, et avait au-dessous d'elle cinquante sièges inférieurs; le tribunal des eaux et forêts, auquel ressortissaient vingt grandes maîtrises, subdi-

1. Les bailliages, prévôtés et châtellenies royales ressortissant au Châtelet étaient : Montlhéry, Montlignon, Saint-Germain-en-Laye, Corbeil, Gournay, Torcy, Brie-Comte-Robert, Poissy, Triel, Levis, Chaillot, Faubourg de la Conférence.

visées elles-mêmes en grueries royales. Tous les officiers de la couronne, pendant la plus grande partie de la monarchie, eurent une juridiction qui se rapportait à leurs fonctions auprès du roi. La plupart de ces charges furent éteintes au dix-septième siècle et avec elles disparurent les juridictions qui y étaient attachées. C'est ainsi que le grand bouteiller avait justice sur les hôteliers et taverniers; le grand panetier sur les boulangers et pâtissiers; le grand queux sur les cuisiniers, charcutiers, rôtisseurs ; le grand chambrier sur les merciers, fripiers, pelletiers, etc.; le grand aumônier sur les hôpitaux et maladreries.

Justices d'exception. — Le roi était censé rendre la justice par ses officiers du parlement; mais le corps judiciaire était en réalité indépendant de sa personne, surtout depuis l'introduction de la vénalité et de l'hérédité des charges. Il pouvait cependant arriver qu'il y eût conflit entre deux juridictions supérieures se prétendant en possession de statuer souverainement sur une même question, qu'un arrêt eût été rendu par erreur en séance du parlement, ou en violation de la loi. Les rois se réservèrent toujours le droit de prononcer en dernier ressort sur ces matières, de reviser et de casser en leur conseil les arrêts qui leur paraîtraient abusifs. Ces attributions même, ainsi réduites, furent bientôt trop multiples et trop lourdes pour le conseil privé, chargé spécialement d'assister le roi dans son gouvernement.

Grand Conseil. — On l'en déchargea en créant en 1497 une cour souveraine qui garda le nom de grand conseil. Le conseil privé garda les évocations, les causes des privilégiés; mais on attribua à la nouvelle cour le contentieux administratif, les causes intéressant le temporel des ecclésiastiques, sauf les causes de régale réservées aux parlements. Le grand conseil, malgré son titre de cour souveraine, n'eut jamais qu'une importance secondaire dans les événements de notre histoire. Il était suspect au parlement dont il limitait la compétence. Au dix-huitième siècle, au plus fort de la lutte entre la royauté et le parlement, on songea à étendre les attributions de ce

conseil plus docile que les fougueux et intraitables magistrats du Palais. Le cardinal Dubois, désespérant d'obtenir du parlement l'enregistrement de la bulle *Unigenitus*, la fit enregistrer par le grand conseil. De même, en 1753, le roi voulut attribuer au grand conseil la connaissance de toutes les matières ecclésiastiques, qui alimentaient la polémique ordinaire du parlement et excitaient leur résistance à l'autorité. On se heurta à des habitudes prises, à des usages acceptés de tous; et le parlement demeura en possession de ses prérogatives séculaires. Maupeou détruisit le grand conseil en 1771, non qu'il eût à se plaindre des vieux et tranquilles magistrats qui le composaient, mais parce qu'il espérait qu'ils accepteraient de remplacer les parlementaires exilés dans son nouveau parlement. On a vu plus haut que cette attente fut déçue. Le grand conseil fut réintégré dans ses attributions à l'avènement de Louis XVI et ne succomba définitivement qu'à la Révolution, après avoir traversé presque trois siècles sans altération et sans secousse.

Conseil des parties. — Une section du conseil d'État, le conseil privé ou des parties, présidé par le chancelier ou par le garde des sceaux, formé d'un grand nombre de conseillers et de maîtres des requêtes, constituait une cour de justice exceptionnelle, qui avait gardé tout ce que la royauté avait réservé de ses attributions après la création du grand conseil. Le conseil des parties recevait tous les appels des jugements des intendants, c'est-à-dire qu'il avait dans son ressort presque toute la justice administrative; c'est à lui que le roi évoquait les causes qu'il enlevait au jugement des tribunaux ordinaires; enfin il revisait ou cassait les arrêts des juridictions souveraines. Il était en réalité le premier conseil de justice du royaume, puisqu'il représentait la justice personnelle du roi. « Comme le roi ne pouvait presque rien sur le sort des juges, qu'il ne pouvait ni les révoquer, ni les changer de lieu, ni même le plus souvent les élever en grade, qu'en un mot il ne les tenait ni par l'ambition ni par la peur, il s'était bientôt senti gêné par cette indépendance. Cela l'avait porté à leur

soustraire la connaissance des affaires qui intéressaient directement son pouvoir, et à créer, pour son usage particulier, à côté d'eux, une espèce de tribunal plus dépendant. Après chaque édit, on ajoute que les contestations auxquelles il peut donner lieu et les procès qui peuvent en naître seront exclusivement portés devant les intendants et devant le conseil : « Défendons à nos cours et tribunaux d'en prendre connaissance[1]. »

Hôtel du roi. — Les maîtres des requêtes qui siégeaient comme rapporteurs au conseil des parties siégeaient aussi par quartiers à l'hôtel du roi pour juger les causes des princes, des grands officiers, de tous ceux qui, par lettres du grand scel, obtenaient le droit de *committimus*. Cette juridiction exceptionnelle accordée à certains particuliers constituait un des abus les plus criants de l'ancien régime. « Il n'y a, dit Miraumont, presque officier en France qui ait l'honneur d'approcher la personne du roi qui n'ait justice à part et séparée de l'ordinaire, pour la conservation de son autorité et la manutention de ses droits[2]. » On fit de vains efforts pour restreindre ce privilège exorbitant. Dès 1413, le roi déclare qu'aucun office n'emportera de plein droit pour son titulaire le droit de *committimus;* que les lettres qui l'accordent seront pour chaque procès l'objet de concessions spéciales; que les membres du parlement, du grand conseil, de la cour des comptes, seront seuls en possession de cette prérogative. Ces efforts devaient toujours échouer contre la faiblesse du souverain et les entreprises des privilégiés. Dans les deux derniers siècles de la monarchie, tous les gentilshommes vivant à la cour jouissaient en réalité du droit de *committimus*, bien que maintes ordonnances eussent restreint ce privilège à ceux dont la résidence était obligatoire. On appelait au parlement des sentences des maîtres des requêtes de l'hôtel.

Le roi. — Nous avons dit que dans la personne royale résidait la plénitude de l'autorité judiciaire, que cette autorité

1. De Tocqueville, *L'ancien régime et la Révolution*, ch. IV.
2. Miraumont, *De l'origine des parlements*, p. 264.

était inséparable de sa personne, et que tous les juges du royaume, à quelque cour, à quelque tribunal qu'ils appartinssent, n'exerçaient la justice que par délégation. Ce fut la doctrine constante de la royauté. Le roi jugea longtemps par lui-même; les premiers Capétiens, à l'imitation des Carolingiens et des Mérovingiens, tenaient en personne les plaids de la porte[1]. Ce que Joinville rapporte de saint Louis est vrai de tous ses prédécesseurs. Cette justice personnelle fut exercée, nous l'avons dit encore, par le conseil des parties et la prévôté de l'hôtel; elle s'affirmait par le droit que s'attribuait la royauté de créer, suivant les besoins, des juridictions nouvelles, et d'abolir les anciennes. Le roi avait son siège au parlement, qui était le lit de justice, comme pour témoigner que les magistrats ne jugeaient que par sa permission : « Le roi, dit Loyseau, est le vrai chef du parlement. C'est pourquoi on laisse toujours en la grand'chambre la première place vuide, comme étant la place du roy, appelée le lit de justice où Sa Majesté se sied quand il lui plaît; et lors même qu'elle est absente, les arrêts du parlement ne laissent pas même d'être expédiés sous son nom, comme n'étant les officiers du parlement que ses conseillers et assesseurs[2]. »

En vertu de ce droit souverain, la royauté avait pouvoir de violer les règles mêmes de la justice. Par défiance de ses magistrats, le roi, pour juger certains coupables, instituait des commissions extraordinaires, dont il choisissait les membres. On sait l'usage que fit Richelieu de ces commissions, et les condamnations, qu'il obtint par ce moyen, du maréchal de Marillac et du duc de la Valette. De la même origine dérive le *droit de grâce*, qui a survécu à toutes nos révolutions, et qui permet au chef de l'État d'infirmer les sentences capitales prononcées par les tribunaux. Les rois prétendirent même pouvoir suspendre le cours de la justice et abolir les procédures commencées contre des coupables. C'est ce qui arriva pour le duc d'Aiguillon, jugé par le parlement, érigé en cour des

1. Voy. la dissertation de Du Cange, *Les plaids de la porte*.
2. Loyseau, *Du droit des Offices*, liv. I, chap. IX.

pairs. Maupeou fit la déclaration suivante : « A Sa Majesté appartient le droit si précieux à son cœur de faire grâce, d'*abolir les délits*, et d'*effacer jusqu'au souvenir des faits qui ont donné lieu à des procédures sur lesquelles il lui a plu d'imposer silence*[1]. » N'est-ce pas le lieu de répéter : *Summum jus summa injuria;* l'exercice d'un tel droit allait à la négation de toute justice.

Au même arbitraire se rapporte l'usage des *lettres de cachet* dont les souverains, au dix-septième et au dix-huitième siècle, firent un si scandaleux abus. Ces lettres se réservaient autrefois pour les affaires d'État qui étaient le secret de l'administration royale. On les délivra par la suite pour épargner à de grandes familles le scandale d'un procès public et d'une condamnation infamante atteignant un de leurs membres. Plus tard enfin on ne s'arrêta plus dans cette voie, et la sécurité du particulier fut à la merci des vengeances de tous ceux qui touchaient de près ou de loin au gouvernement. A l'occasion des conflits soulevés par la bulle *Unigenitus*, les ministres en délivrèrent en blanc aux évêques. On enlevait ainsi les citoyens à leurs juges, on les plongeait dans les cachots des forteresses et des prisons de l'État, sans jugement, sans informations préalables, sans qu'aucune procédure révélât les motifs de l'incarcération et le nom même des prisonniers. On risquait d'être oublié dans les geôles. A beaucoup de ces prisonniers on pouvait appliquer ce que Richelieu disait du comte de Cramail, qu'il garda sept ans à la Bastille : « On ne lui fera aucun mal; on le tiendra seulement là pour empêcher qu il n'en fasse. » Vainement les parlements protestèrent contre les voies irrégulières du pouvoir absolu, « contraire tout ensemble aux lois, à la dignité de la magistrature et au droit de la nation ». Vainement la cour des aides adressa au roi ses fameuses remontrances de juillet 1770. « Cet usage est si généralement établi que tout homme qui jouit de quelque considération croirait au-dessous de lui de deman-

1. Réponse de Maupeou aux remontrances du parlement de Bordeaux.

der la réparation d'une injure à la justice ordinaire. Ces ordres signés de Votre Majesté sont souvent remplis de noms obscurs que Votre Majesté n'a jamais pu connaître. Ces ordres sont à la disposition de vos ministres et nécessairement de leurs commis, vu le grand nombre qui s'en expédie. Il en résulte, sire, qu'aucun citoyen dans votre royaume n'est assuré de ne pas voir sa liberté sacrifiée à une vengeance; car personne n'est assez grand pour être à l'abri de la haine d'un ministre, ni assez petit pour n'être pas digne de celle d'un commis de finance. » Jamais on ne fit plus qu'au dix-huitième siècle abus des lettres de cachet; et cette profusion de dénis de justice à la veille de la Révolution suffit à expliquer le mouvement insurrectionnel qui porta le peuple à l'assaut de la Bastille.

CHAPITRE VII

LES FINANCES

(PREMIÈRE PARTIE)

Les impôts romains. — Pour se rendre un compte exact des impositions levées sous les deux premières races, et des transformations successives qu'elles subirent sous l'administration des rois mérovingiens et carolingiens, il nous faut connaître quelles étaient les charges publiques établies par l'empire romain sur la population de la Gaule, quand les fonctionnaires impériaux durent évacuer cette province, avant l'invasion des Francs.

Ces impôts étaient :

1° La contribution foncière payée par les propriétaires du sol, d'après des registres et des polyptyques, qui passèrent des comtes romains aux souverains francs.

2° La capitation ou impôt par tête, qui se confondait souvent avec la contribution précédente. Les colons, les lides, les serfs, devaient la capitation ; en réalité, c'était le propriétaire qui l'acquittait, en raison du nombre de personnes employées à l'exploitation de ses domaines.

3° Les douanes ou *tonlieus*, qui, sous l'empire, étaient baillées à ferme pour trois ans à des compagnies qui en acceptaient l'adjudication[1].

1. *Code Théodos.*, liv. IV, tit. XII.

4° Les péages sur les routes et les ponts; ces péages étaient fort nombreux. Voici les principaux de ces droits: *ripaticum*, droit de rivage; *rotaticum*, droit de roue; *pontaticum*, droit de pont; *cespitaticum*, droit de gazon; *saltuaticum*, droit de bois; *pulveraticum*, droit de poussière ou de pulvérage; *somaticum*, droit de bête de somme; *themonaticum*, droit de timon. Ces droits se perpétuèrent à travers le moyen âge jusqu'à la Révolution française, sous le nom de droits féodaux. Après avoir été la propriété de l'État, ils devinrent celle des seigneurs et constituèrent un des revenus ordinaires du domaine féodal.

5° Le droit de gîte, impôt fort onéreux, qui consistait, pour les villes et les particuliers, à défrayer, dans leurs voyages ou leurs tournées, les fonctionnaires impériaux avec leur suite.

6° Les corvées, prestations personnelles pour l'entretien des routes, la construction des ponts et des principaux travaux d'intérêt public. Les particuliers devaient aussi fournir les chariots pour transporter les tributs, en général pour tous les services de l'État.

7° Les charges sordides, auxquelles n'étaient point tenus les *honorati*.

Enfin certaines classes de la nation, dispensées de l'impôt public, devaient acquitter des contributions particulières. Les sénateurs payaient l'or glébal, les décurions l'or coronal, les industriels et les commerçants l'or lustral ou chrysargyre. On appelait ces impôts *munera* ou *dona*, et l'usage de ces dons devait prendre la plus grande extension sous les deux premières races.

Les impôts sous les Mérovingiens. — Les souverains francs héritèrent de cette organisation financière, et prétendirent exploiter l'impôt d'après les règles de l'administration romaine. Mais leurs mains étaient malhabiles à se servir d'une machine aussi compliquée, et ils se heurtèrent à d'insurmontables difficultés, qui tenaient soit aux désordres d'une société profondément troublée, soit aux relations personnelles qui se

substituèrent peu à peu aux droits que l'État exerçait sur les individus[1].

L'impôt ne fut pas modifié dans son principe et continua à être public. On le percevait au moyen des registres et des cadastres, rédigés et dressés par les fonctionnaires romains. Ces registres furent souvent vérifiés et remaniés par les souverains francs, et les exigences du fisc aggravées. On voit dans Grégoire de Tours que Chilpéric Ier fit faire, dans tout son royaume, de nouveaux recensements, et qu'il augmenta les contributions de ses sujets. Cette crue de l'impôt provoqua de tous côtés des soulèvements. A Limoges, la population faillit tuer le référendaire Marc, chargé de la perception[2]. Des malheurs privés qui s'ajoutèrent à ces désordres publics et qui frappèrent la famille du souverain le déterminèrent à jeter au feu les registres. « Contentons-nous pour notre fisc de ce qui a suffi à notre père le roi Clotaire. » On voit encore par le même passage que la contribution foncière s'acquittait d'ordinaire en nature. Car la reine ajoutait : « Nos celliers ne regorgent-ils pas de vin et nos greniers ne sont-ils pas remplis de froment? » Les mêmes faits rendirent odieux le gouvernement de Brunehaut en Austrasie et en Bourgogne et soulevèrent l'émeute et la révolte contre ses conseillers et ses percepteurs. Si l'on ne voit pas que l'impôt foncier ait jamais été supprimé sous les Mérovingiens, du moins apparaît-il clairement qu'il était payé avec répugnance, perçu non sans risques graves pour les agents du fisc, et que la plupart des grands, laïques et ecclésiastiques, s'efforçaient de s'y soustraire.

Rien ne prouve, quoi qu'aient dit Montesquieu et les écrivains qui l'ont suivi, que les Francs d'origine aient été privilégiés en matière d'impôt, et affranchis, du fait de la conquête, des contributions qui pesaient sur la population gallo-romaine.

1. Voy. Vuitry, *Le régime financier de la France*, t. I, *les Impôts romains dans la Gaule*. — Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France*, liv. IV, chap. III.

2. Grégoire de Tours, liv. V, ch. XXVIII et suiv.

La question a été élucidée et résolue dans le sens de l'égalité la plus complète entre les deux races[1]; il nous paraît inutile d'y revenir. Les exemptions très nombreuses, et qui finirent par appauvrir et épuiser le trésor royal, furent déterminées non par la différence de race entre les sujets du prince, mais par des changements survenus dans le régime de la propriété, et par les grâces particulières des souverains.

1° Il n'est pas douteux que d'immenses dônations aient été faites par les rois, aux dépens du fisc, pour s'assurer le dévouement de leurs leudes et se gagner des fidèles. Les églises furent surtout l'objet de faveurs royales. Ces princes leur faisaient des dons pour racheter leurs fautes privées, et mériter la clémence de Dieu par l'intercession de ses ministres. D'une seule fois, Théodebert remit aux Églises d'Auvergne les impôts qu'elles acquittaient; et Childebert II confirma et étendit encore cette faveur[2]. Il faut lire dans l'historien de l'église de Reims, Flodoard, les dons infinis que reçut cette métropole des différents princes, successeurs de Clovis. Les églises tiraient encore leurs richesses d'une autre source. Une foule d'hommes libres, écrasés par l'impôt et incapables de se défendre contre les violences et les persécutions des grands, renonçaient volontairement à la liberté, préférant à ses risques la sécurité de la servitude sur les terres d'un évêque ou d'un monastère. Le saint prenait l'homme sous son patronage en échange de sa terre. Et le roi perdait du même coup un contribuable et un soldat. C'est ce qui faisait dire à Chilpéric : « Voici que notre fisc devient pauvre; nos richesses passent toutes aux églises; les évêques sont seuls à régner dans notre royaume[3]. »

2° Le régime de la propriété se modifie sous des influences sociales particulières. Dans les temps de trouble qui suivent l'établissement des barbares en Gaule, la sécurité de l'homme

1. Fustel de Coulanges, *Histoire des institutions politiques* (2e édit.), liv. IV, chap. III.
2. Grégoire de Tours, liv. III, chap. XXV, et liv. X, chap. VI et VII.
3. *Ibid.*, liv. VI, chap. XLVI.

est en raison directe, non pas tant du rang qu'il occupe, que de celui du patron ou protecteur qu'il accepte. Pour le meurtre d'un fidèle, d'un antrustion du roi, on paye une composition triple que pour le meurtre d'un homme libre. La vie acquiert une valeur d'autant plus grande qu'elle est au service d'une puissance plus haute. Chacun s'empresse donc auprès du souverain et sollicite l'avantage d'entrer dans sa truste; on dénature ses terres, on les livre en alleux au prince qui les rend à titre bénéficiaire[1]. Mais, par suite de cette transformation, la terre cesse d'être sujette au tribut; elle ne supporte plus l'impôt public. Des relations personnelles se substituent au droit en argent ou en nature qu'acquittait l'alleu. L'antrustion se trouvera dans une situation analogue à celle du client romain vis-à-vis du patron qu'il s'est choisi. Il s'acquittera envers le roi par un *don;* dans certains cas, comme à l'occasion du mariage de sa fille, il sera tenu de lui faire un présent. En somme, le roi perd un contribuable pour se gagner un homme[2].

3° A partir du règne de Dagobert se répand de plus en plus l'usage de l'*immunité*[3]. Le contrat d'immunité interdit au comte ou à ses subordonnés, ou à tout agent revêtu d'une fonction publique d'entrer sur le domaine de l'immunité soit pour y entendre les procès, soit pour y exiger les profits de justice (*freda*), soit pour y prélever le droit de gîte, et aucune des redevances auxquelles le fisc royal avait pu jusqu'alors prétendre. La plupart de ces diplômes, que le roi délivre pour protéger un domaine contre ses propres agents, appartiennent à des évêques ou à des abbés; mais les grands

1. Marculf, t. II, liv. I.

2. Grégoire de Tours dit (liv. I, chap. XLV) que lors du mariage de Rigunthe avec le roi Récarède, « les fidèles lui donnèrent les uns de l'or, les autres de l'argent, quelques-uns des chevaux, la plupart de riches étoffes; chacun, selon ses moyens, offrit son présent (*donativum*) ». Ne peut-on voir dans cette coutume, empruntée à Rome, l'origine de l'aide féodale?

3. Lire la savante étude de M. Fustel de Coulanges sur l'*Immunité mérovingienne* (*Revue historique*, nos de juillet-août et septembre-octobre 1883). Voyez aussi la *Dissertation* de M. de Gourcy sur les *Justices privées*, dans la Collection Leber.

propriétaires laïques les obtenaient également et dans les mêmes termes de la faveur royale ; les formules de Marculf en font foi. Seulement les archives des églises et des monastères ont mieux gardé leur dépôt; elles avaient plus de chances d'échapper aux causes de ruine ou de dispersion, et elles ont pu se conserver jusqu'à nous.

L'immunité naquit des abus de l'administration royale. Le comte ou le duc, investi de la plénitude de la délégation souveraine, était souvent un vrai tyran pour sa province. Chargé de rendre la justice, de percevoir les impôts, de lever les troupes et de les commander, il abusait du pouvoir que la loi mettait en ses mains, pour pressurer ses administrés, multiplier les procès et les amendes, augmenter à son profit le rendement de l'impôt. Il rentrait ainsi dans les débours qu'il avait dû faire, afin d'obtenir sa charge, et s'indemnisait des frais qu'entraînait l'entretien de ses bureaux et de sa nombreuse suite. Comme il ne recevait aucun traitement de l'État, il vivait de sa fonction ou plutôt des abus que lui permettait son autorité discrétionnaire. Pour se garantir de ces déprédations, les grands qui avaient l'oreille du roi obtenaient de lui ou achetaient un contrat d'immunité.

Ce n'est pas à dire que l'immunitaire, ainsi que les hommes qui vivaient sur ses domaines, aient réussi à se soustraire par ce moyen à la juridiction royale et au payement de tout impôt. Les rois n'auraient pu donner les mains bénévolement à leur propre spoliation. L'immunitaire lui-même, à l'exclusion des agents royaux, se chargeait de rendre la justice à ses hommes, et de toucher le revenu des impôts. Au-dessus de lui il ne connaissait comme supérieur immédiat que le roi, auquel il avait à répondre de son administration, à qui il remettait directement le produit de l'impôt. Entre le souverain et lui, tout intermédiaire était supprimé. La justice ne cessait pas d'être rendue au nom du roi; l'impôt, d'être exigé pour les nécessités du royaume ; seulement il changeait de nom et devenait un don.

Malgré tout, les princes firent un détestable marché. Par les

pouvoirs de justice, les immunitaires devinrent tout-puissants sur leurs terres; ils étaient les juges en même temps que les grands propriétaires du pays. Par l'impôt, ils tenaient le roi à leur discrétion; ils faisaient dépendre la fortune publique de leur fidélité. En ce qui concernait la perception, la confusion était facile à établir entre la redevance seigneuriale et la redevance royale. Le roi, en supprimant l'action de ses fonctionnaires, s'était enlevé tout moyen et tout pouvoir de contrôle.

Par le fait de ces donations, de ces engagements de personnes, de ces contrats d'immunité, le trésor royal s'appauvrit, les revenus publics s'écoulent et se perdent. On peut s'en convaincre en reprenant la liste des contributions énumérées plus haut. On voit tout d'abord ce qu'est devenue l'imposition foncière. La capitation déchoit dans les mêmes proportions. Les deux exemptions vont de front, comme on le constate dans toutes les chartes et dans les *Formules* de Marculf. Les péages et douanes font aussi l'objet de donations particulières. Les Mérovingiens, comme le feront les derniers Bourbons, assignent volontiers à leurs fidèles ou à certains monastères une part dans le revenu de ces impôts. Dagobert constitue à l'abbaye de Saint-Denis une rente de 100 sous d'or sur la douane de Marseille, et une autre plus considérable sur le produit des mines de plomb. On dispense les terres d'Église de ces impôts de circulation, et l'on crée ainsi à leur avantage un véritable monopole industriel et commercial. Les monastères sont en effet des domaines d'exploitation; ils possèdent des ateliers de fabrication. Ces produits de diverses sortes arrivent sur les marchés des villes et dans les foires, sans être grevés des mille droits qu'acquitte le simple cultivateur, et défient toute concurrence. Enfin, comme les agents royaux ont défense de pénétrer sur les domaines de l'immunitaire, il suit de là qu'eux-mêmes doivent se charger de la perception de ces contributions indirectes, qu'ils finiront par détourner à leur profit, comme les autres revenus publics. C'est déjà la féodalité qui s'annonce avec ses conséquences immédiates : la

décentralisation de la justice, de l'impôt, et la ruine de l'autorité publique.

Les impôts sous les Carolingiens. — Ce courant qui emporte la société vers la forme féodale, les premiers Carolingiens s'efforcent de l'endiguer et de l'arrêter. Le gouvernement de Charlemagne fut une tentative hardie de restauration monarchique, un retour aux institutions impériales romaines. Il est cependant malaisé, même par une étude attentive des Capitulaires, de se représenter exactement les diverses sources du revenu public, au temps de l'empereur. On voit que Charlemagne apportait l'attention la plus minutieuse à l'administration de ses finances. Son capitulaire, *de Villis*, où il descend parfois dans les détails les plus humbles, est un code complet d'exploitation rurale au neuvième siècle. Mais il est clair que les revenus de ses domaines particuliers ne suffisaient pas aux dépenses d'un tel gouvernement. C'est seulement par un système d'impositions publiques qu'il pouvait faire face aux besoins généraux du royaume.

Tout d'abord il s'efforce de conserver et de perfectionner ce qu'il devait rester des débris de l'ancienne organisation financière, héritée de l'empire. Pour avoir décru pendant les siècles de la décadence mérovingienne, le nombre des hommes libres, des petits propriétaires était encore considérable. Ils devaient aux percepteurs royaux l'impôt pour leurs biens et pour leurs personnes et l'acquittaient fidèlement. Charlemagne se montre plein de sollicitude pour les libres, en qui il reconnaît la force principale de l'empire, l'appui le plus solide de son pouvoir. Dans ses instructions adressées aux comtes et aux *missi*, il prescrit qu'on les protège contre la rapacité et les violences des grands, qu'on ne les oblige pas, par des procès et des persécutions, à vendre ou à engager leurs biens « ou même à les donner pour rien[1] ». Les grands, c'étaient les évêques, les

1. *Capit.*, 805, art. 16. — *Capit.*, 811 : « Quod pauperes se reclamant exspoliatos esse de eorum proprietate. Et hoc æqualiter clamant super episcopos, et abbates, et eorum advocatos, et super comites, et eorum centenarios... occasiones quærunt super illum pauperem, quomodo illum

abbés, voire même les comtes et les centeniers, qui, chargés d'un devoir de défense à l'égard des petits et des pauvres, ruinent les sujets du roi, et par suite, le roi lui-même. L'empereur sentait qu'il fallait une protection efficace pour que les hommes libres ne fussent pas tentés, à bout de misère et de patience, d'aliéner leur liberté en faveur d'un monastère ou d'un vassal puissant. « Que les Francs qui *doivent un cens royal pour leur tête ou pour leurs biens* n'engagent pas leur liberté à l'Église, ni à qui que ce soit, *afin que la république ne perde pas ce qui lui est dû*[1]. » Ce texte prouve que, même au temps de Charles le Chauve, cette race de libres, sujette à l'impôt public, n'avait pas disparu, malgré les désordres de l'État et les progrès de la féodalité. Elle était plus nombreuse et mieux garantie sous Charlemagne. Il recommande à ses comtes de veiller à la rentrée régulière de ses impositions. « Nous voulons, dit-il, qu'on paye le cens royal partout où il était dû légitimement soit sur la personne, soit sur les biens[2]. » Et encore : « Que nos *missi* recherchent avec soin quels cens nous appartenaient autrefois. Qu'on paye le cens des choses pour lesquelles on avait coutume de le payer autrefois[3]. »

Les bénéfices concédés aux fidèles et aux vassaux des souverains formaient la part la plus considérable du domaine royal. Ils étaient de leur nature révocables; il importait que la liste en fût tenue exactement par les comtes, pour que les contrats fussent renouvelés exactement, et que les tenanciers ne les changeassent pas en propriétés privées. Il n'importait pas moins qu'ils fussent administrés avec soin, pour ne pas perdre de leur valeur, quand ils feraient retour au concessionnaire. Charlemagne donne à ce sujet les instructions les plus formelles à ses agents. Il veut savoir dans quel état se

condemnare possint, et illum semper in hostem faciant ire, usque dum pauper factus, volens nolens, suum proprium tradat aut vendat. »

1. Art. 28 de l'Édit de Paris.
2. *Capit.*, 805.
3. *Capit.*, 812.

trouvent ces parties de son domaine momentanément aliénées, quels produits en retire le bénéficiaire, et il réclame sur ces points un rapport[1]. Cette surveillance était nécessaire pour tenir en échec des tentatives d'usurpation toujours renaissantes. Charlemagne avait nommé son fils Louis roi d'Aquitaine : « Louis apprit à son père que les grands ne s'occupant que de leurs propres intérêts et négligeant les intérêts publics, les domaines royaux étaient partout convertis en propriétés privées, d'où il arrivait qu'il n'était, lui, roi que de nom, et manquait presque de tout.... Charlemagne envoya des *missi* en Aquitaine, et leur enjoignit de faire rentrer dans les mains du roi les domaines qui jusqu'alors lui avaient appartenu, ce qui fut fait[2]. »

Parmi les revenus publics, il faut citer les profits de justice, les *freda* et les amendes payées aux tribunaux des comtes et des évêques. On faisait deux parts de ces profits : les deux tiers étaient envoyés au trésor royal; le dernier tiers indemnisait les juges et leurs assesseurs. Quand une cause était frappée d'appel devant le tribunal d'un *missus*, et qu'il était reconnu que la cause avait été mal jugée, le comte était privé de son indemnité, et les amendes allaient toutes au palais[3].

L'impôt de guerre ou le *ban*. Il était de 60 sous d'or pour chaque expédition militaire. En payant le ban, l'homme libre était dispensé de faire campagne et de pourvoir aux frais de son équipement[4]. Cet impôt devait fournir des sommes fort élevées et subvenir souvent aux dépenses de la guerre. Il ne se passait pas d'année que l'armée ne marchât contre quelques-uns des ennemis de l'empire; et le souverain, pour chacune de ses expéditions, avait le droit d'appeler le contingent de tous les hommes libres.

Mais les principales ressources du trésor venaient des dons

1. *Capit. generale*, 789, 19.
2. *Vita Ludovici Pii imperatoris*, cap. VI.
3. *Capit. generale*, 783, 5.
4. *Capit. Aquisgr.*, 813, 9.

généraux. Ils n'avaient rien de volontaire; l'empereur les exigeait comme une redevance obligatoire; car ils étaient pour les vassaux et les immunitaires l'équivalent de l'impôt public. Ces dons annuels étaient remis au roi, aux assemblées de mai ou d'octobre, et formaient souvent l'unique objet de ces réunions. Tous les grands du royaume, les vassaux, les évêques, les abbés, apportaient eux-mêmes ou faisaient parvenir au camérier du palais leur contribution. Ces dons se faisaient soit en argent, soit en nature. Pascase Ratbert, dans une lettre à Charles le Chauve, énumère les divers présents que reçoit le souverain. Ce sont des lingots d'or et d'argent, des vases précieux, de la vaisselle, des bijoux, de riches vêtements, des brides et des mors pour ses chevaux. Pour lui, il envoie son nouveau livre sur l'Eucharistie. Salomon de Bretagne envoyait au même prince, comme don, 50 livres pesant d'argent. D'autres s'acquittaient en fournissant au prince des chevaux. Il semble même que ce fût là une des formes habituelles que prenait le présent de rigueur. Car Charlemagne prescrit dans un capitulaire de marquer sur chaque cheval le nom de celui qui le donne[1]. Presque tous les monastères étaient tenus à ces sortes de redevances, les seules qu'ils acquittassent à l'État; aussi la date de l'assemblée est-elle avec soin mentionnée chaque année dans les chroniques des abbayes. Au commencement de son règne, Louis le Débonnaire, passant en revue ses comptes de finance, examine la liste des monastères, « ceux qui lui doivent les présents et la milice, ceux qui doivent les dons sans la milice, et ceux qui n'acquittent ni dons ni milice, ne devant que leurs seules oraisons pour le salut de l'empereur, de ses fils et pour la stabilité de l'empire ». Ces derniers n'étaient que le petit nombre[2].

Le pape lui-même, comme évêque du premier siège de l'empire, n'échappait pas à cette obligation. Il fournissait,

1. *Capit. ad Legem Salicam*, 13.
2. Voy. Du Cange, Dissert. IV : *Des assemblées solennelles des rois de France*. — P. Daniel, *Histoire de France*, t. II.

comme don annuel, 10 livres pesant d'or, 100 livres d'argent, dix vêtements magnifiques, sans préjudice des présents particuliers. Le tout était porté à la résidence royale de Pavie [1].

Il faut comprendre sous le même chef les tributs que payaient chaque année au prince les nations vaincues. Par exemple les Saxons, qui, au temps de Dagobert, devaient cinq cents vaches appelées *vaccæ inferendales*, durent plus tard, d'après Éginhard, trois cents chevaux, qu'ils amenaient au plaid général.

Ces impôts qu'on peut appeler les impôts d'État disparurent peu à peu sous les successeurs de Charlemagne. D'une part, les souverains n'eurent plus l'autorité nécessaire pour les exiger; de l'autre, les usurpations des grands sur le domaine royal eurent pour résultat de l'absorber tout entier. On sait qu'il ne restait à Louis d'Outremer que la ville de Laon, qui lui fut enlevée par le duc de France. La féodalité était dès lors constituée aux dépens du pouvoir royal; à son établissement répond l'éclipse totale de l'autorité publique.

Les Impôts de la France féodale. — Hugues Capet et ses premiers successeurs, les élus de l'aristocratie féodale, furent des rois féodaux. A ce titre, ils étaient les chefs de la hiérarchie des propriétaires de fiefs, les *souverains fieffeux* du royaume. Cette suprématie, tout idéale et théorique au début, faisait d'eux les gardiens du pacte féodal, les défenseurs de l'ordre nouveau; elle les investissait d'un droit de garde et de police générale, qui, pendant près d'un siècle, ne put s'exercer efficacement, faute de moyens pratiques d'exécution et faute de la force nécessaire pour sanctionner le droit. La sphère d'activité de ces premiers rois se renfermait presque exclusivement dans les limites de leur domaine patrimonial. Ils ne levaient d'impôt que comme seigneurs et seulement sur leurs terres; leurs ressources étaient du même ordre que celles de leurs grands vassaux. C'étaient les vestiges des anciennes contributions publiques tombées dans l'appropriation privée. L'impôt

1. Watterich, *Vitæ pontificum*, t. I : *de Imperatorum potestate in urbe Roma libellus.*

royal ne s'était pas encore dégagé de l'impôt seigneurial. A l'office public que remplissait le prince ne répondait aucune ressource régulière qui lui permît de l'exercer.

Les revenus du domaine comprenaient[1] :

Les *profits de justice* des prévôtés et des bailliages royaux. Ils étaient le plus souvent affermés par le roi à ses officiers.

Les *cens* ou redevances annuelles payées en reconnaissance du domaine direct. « Cens, dit la Coutume, dénote seigneur de fief. »

Les *tailles* levées sur les serfs du domaine. « Serfs, dit la Coutume, sont taillables avec ou sans cause. »

Les *dîmes* inféodées à des laïques, comme indemnités de la protection accordée par eux aux églises.

Les *droits de tutelle* ou *de garde noble* pour la garde des terres d'un mineur. C'est ainsi que Louis VI administra les biens d'Éléonore, fille de Guillaume d'Aquitaine, comme tuteur naturel de sa vassale.

Les *droits de mutations*. C'étaient, pour les terres nobles, le droit de *relief*, équivalent d'ordinaire à une année de revenu, par lequel le fils pouvait hériter du fief paternel et le relever; le *droit de rachat*, quand le fief passait par échange à d'autres mains; le *quint* et le *requint*, qui consistait dans le cinquième du prix de vente d'un domaine cédé entre vifs, plus le cinquième encore du quint. Les terres roturières acquittaient, comme droits de mutations, les *lods et ventes*, qui s'élevaient au dixième ou au douzième de la valeur vénale de la terre. Les biens de mainmorte, cédés aux églises et aux monastères, et par conséquent morts pour le fisc, acquittaient, comme dédommagement de la perte subie par le suzerain, le *droit d'amortissement*, qui était d'ordinaire le revenu de trois années. Enfin les terres nobles qui passaient à des roturiers, pour compenser le préjudice causé au suzerain par l'abrègement du fief, dispensé désormais du service militaire, devaient le *droit de franc-fief*.

1. Voy. Vuitry, *Étude sur le régime financier de la France*, t. I, chap. v. — Brussel, *De l'usage des fiefs*, liv. II, chap. XXXII.

Notons encore les *successions vacantes*, celles des *aubains*, morts sans héritiers, celles des bâtards qui décédaient « sans hoir ni lignage ».

Les *droits de régale*, qui étaient le revenu des terres ecclésiastiques, évêchés et abbayes, pendant les vacances des titulaires.

La *gruerie* ou *juridiction des forêts*, avec les amendes et profits de justice qui en dépendaient.

Les *droits de greffe et de sceau*, perçus sur les actes civils, et que le roi se réserva, à l'exclusion des autres seigneurs, par l'ordonnance de 1319.

Le *droit de procuration et de gîte*. C'était le droit, dit Brussel, qu'avait le roi d'aller une fois l'an visiter chaque ville ou principal lieu du royaume, d'y coucher avec sa suite pendant trois jours, et d'être défrayé de toute dépense par le seigneur et les habitants du lieu. Les rois en firent un de leurs revenus ordinaires, en permettant aux villes de *s'accenser*, c'est-à-dire de lui payer une redevance annuelle équivalant aux dépenses que causait leur visite. Laon payait 200 livres parisis de droit de gîte; Noyon, 160 livres. Le roi Louis VIII, pendant son règne si court, toucha 7638 livres 10 sols, en droits de cette nature.

Les *droits d'entrée et de sortie* ou *de tonlieu*, perçus sur l'entrée et la sortie des marchandises du royaume.

Les *droits perçus sur les objets de consommation*, droits de péage, de transit et de vente. A Paris seulement le produit de la location des étaux montait à 908 livres parisis. Les marchands payaient encore pour exposer et vendre leurs marchandises dans les foires. Le revenu des foires de Champagne s'élevait à 5800 livres.

Les *banalités*.

La *taxe des métiers*, qui était le droit payé par l'ouvrier pour ouvrir boutique et passer maître.

Les *Juifs*, pour qui le moyen âge fut une époque de vexations sans trêve. Sous le gouvernement des Mérovingiens et des Carolingiens, ils avaient prospéré, et s'étaient multipliés et enrichis. Au temps de Philippe Auguste, un contemporain

affirme qu'ils possédaient la moitié de Paris. Les rois s'attribuèrent le droit de les expulser, de les jeter en prison, de confisquer leurs biens, puis de les obliger à se racheter de l'exil et de la prison. Ils achetèrent même les Juifs des grands vassaux, pour se réserver le monopole de ces extorsions arbitraires.

Le *ban* payé sous Charlemagne et ses successeurs par les hommes libres pour se libérer du service militaire fut exigé par les Capétiens des possesseurs de fief. Le ban variait suivant la dignité du seigneur et le nombre d'hommes qu'il amenait à sa suite. Il était de 300 livres pour les barons, de 60 pour les bannerets, de 30 pour les chevaliers, de 15 pour les simples écuyers et sergents d'armes.

La *monnaie*. Les hauts seigneurs avaient seuls droit de frapper monnaie. Louis IX le premier ordonna que la monnaie royale eût cours par tout le royaume.

Les *droits de commune*. L'octroi des chartes de commune était un droit royal, toute ville en commune étant une seigneurie nouvelle. Les chartes devaient être renouvelées à chaque avènement.

Les *aides féodales*. Ces aides se payaient dans les quatre cas prévus par la coutume; quand le roi mariait sa fille, quand il armait son fils chevalier, quand il était fait prisonnier et mis à rançon, quand il partait pour la croisade.

L'*impôt royal*. Tous ces droits avaient le caractère d'impôts seigneuriaux, le droit de commune excepté. Les grands vassaux les prélevaient sur leurs terres au même titre que le roi. Les aides féodales elles-mêmes, où plusieurs historiens ont voulu voir l'origine de l'impôt royal, n'avaient rien d'un subside général et public. Les vassaux du domaine et ceux des hauts barons qui relevaient immédiatement de la couronne les acquittaient seuls. Quant à atteindre les sujets des seigneurs pour les obliger à contribuer aux dépenses de l'État, le roi ne put vraisemblablement le faire qu'avec le consentement des suzerains. D'où la maxime féodale : « Tout impôt doit être consenti par ceux qui le payent. » Le roi pas-

sait une série de contrats avec les seigneurs et les bourgeoisies des villes, et obtenait la somme nécessaire aux besoins communs. A mesure que la royauté étendit sa sphère d'action politique, que de féodale elle devint bureaucratique, qu'elle eut à payer des fonctionnaires salariés et à poste fixe, à entretenir presque continuellement sur pied une armée, que, devenant nationale, elle fut en contact soit avec l'Angleterre, soit avec l'Empire, soit avec l'Espagne, et eut à défendre les intérêts du pays tout entier, et l'intégrité même de la patrie, elle dut pour gouverner demander aux sujets des suppléments de ressources, qui tendaient à devenir constants. La nécessité, mère d'industrie, l'obligea à des ruses d'hommes de loi, à des marchandages et des habiletés qui abaissèrent son caractère chevaleresque; sous Philippe le Bel et les derniers Valois, elle devint procédurière et fiscale. Travaillée d'un impérieux et continuel besoin d'argent, elle se débat contre la résistance d'une noblesse intéressée à la pauvreté du souverain, d'une bourgeoisie économe de ses deniers, et d'un clergé jaloux de ses richesses. D'une situation semblable et des transactions intervenues entre le roi et la nation devait sortir, pour l'Angleterre, la reconnaissance des libertés publiques et la constitution d'un gouvernement parlementaire. En France, la lutte se termina à l'avantage de la royauté, qui réussit à imposer la nation sans son consentement et à se passer des états.

La première aide publique qui fut demandée par un prince le fut par Louis VII en 1147. Cette imposition d'un vingtième sur le revenu de toutes les terres, nobles, roturières et ecclésiastiques, semble avoir été levée sans difficulté. Malheureusement les détails nous manquent, et sur les négociations qui précédèrent cette mesure, et sur le mode de perception de cet impôt. Nous sommes mieux informés au sujet de la *dîme Saladine* (1188), qui fut levée à l'occasion de la croisade. Tous ceux, clercs ou laïques, roturiers ou nobles, qui n'avaient pas pris la croix, durent pendant la durée de l'expédition payer le dixième de leurs revenus, meubles et immeubles. La perception se fit par l'intermédiaire des seigneurs qui avaient

assisté au grand parlement de 1188. Le roi d'Angleterre Henri II leva pour son suzerain l'aide dans ses États normands. Toutefois cette perception se heurta à de si vives résistances et causa de tels troubles, que Philippe Auguste dut renoncer à maintenir l'impôt. Louis IX usa des mêmes moyens pour subvenir aux frais de ses deux croisades. Dans ces deux circonstances, il perçut l'aide générale et leva les décimes sur le clergé. Il s'opposa même à la prétention du Saint-Siège de taxer à son gré les ecclésiastiques de France, comme les sujets naturels du pape, et revendiqua ce droit comme appartenant exclusivement à la couronne.

Sous Philippe le Bel, l'aide devient en réalité presque annuelle; elle revêt toutes les formes, s'adresse à toutes les classes, use de toutes les précautions pour se glisser et passer en habitude. La guerre contre l'Aragon fut considérée comme une croisade; les décimes furent levés à cette occasion sur les bénéfices ecclésiastiques; les nobles et les bonnes villes durent répondre à la convocation royale ou lui payer le ban. Carcassonne donna au roi 1000 livres tournois pour s'exempter du service d'ost. En 1292, une taxe d'un denier fut établie sur la vente de toutes les marchandises; on appela cette taxe la *maltôte*, à cause des vexations sans nombre dont elle fut le prétexte. La population de Paris, celle de Rouen, prirent les armes; et redoutant que la taxe ne devînt perpétuelle, les deux villes se rachetèrent, l'une au prix de 100,000 livres, l'autre au prix de 10 000. La maltôte est le premier exemple de contribution générale sous forme d'imposition indirecte. En 1293, un emprunt forcé sur les riches bourgeois des bonnes villes donne 680000 livres. En 1295, le roi lève un impôt extraordinaire d'un centième sur les revenus fonciers; en 1296 un impôt d'un cinquantième, qui est renouvelé l'année suivante. Le cinquantième produit 650000 livres, le centième la moitié. La terrible guerre de Flandre, où les armes du roi éprouvèrent l'échec de Courtray qu'il fallait venger, rendit nécessaires de nouvelles levées de subsides en 1302 et 1303. Il fallut le consentement des états généraux, celui des

états de Normandie et de Languedoc; le roi dut aussi faire aux seigneurs leur part dans ces contributions perçue sur leurs tenanciers. Il prescrivait à ses agents beaucoup de ménagements. « Et contre la volonté des barons, ne faites pas ces finances en leurs terres... Et cette ordonnance tenez sacrée, mêmement l'article de la terre des barons; car ils nous feroient trop grans dommages si ils le savoient. Et en toutes les bonnes manières que vous pourrez, les menés à ce qu'ils le veuillent suffrir.... et les menés et traités par belles paroles et si courtoisement que esclande n'en puisse venir[1]. » En 1304 l'aide féodale fut levée à l'occasion du mariage de sa fille Isabelle avec le roi d'Angleterre; en 1313, pour l'armement de ses trois fils comme chevaliers. Nous ne notons que pour mémoire les altérations de la monnaie; les extorsions infligées aux Juifs et aux Lombards; l'achat, pour 20 000 livres, de tous les Juifs du Valois; la confiscation de toutes les créances dues aux Juifs, sous prétexte d'usure, et le recouvrement de ces créances au profit du trésor royal.

Le clergé ne fut pas plus épargné que le reste de la nation. Il payait l'impôt pour ses terres roturières et acquittait encore les décimes pour ses bénéfices. Cette contribution ecclésiastique avait pour objet de couvrir les frais des croisades. Mais tout devint bientôt matière à croisade, la guerre contre l'Aragon, comme celle contre l'Angleterre. Les doléances du clergé furent portées jusqu'au pape, qui prétendait son consentement nécessaire à l'imposition des clercs. Boniface VIII lança la bulle *Clericis laicos;* puis accorda la perception d'un double décime au roi, qui lui concéda en retour la perception d'un décime sur le clergé de France pour la guerre contre Frédéric d'Aragon. La situation des ecclésiastiques empira quand, après sa querelle avec Boniface, le roi transporta le siège de la papauté à Avignon. A dater de ce jour, le pontife fut sous la main du prince, qui obtint de lui tous les décimes qui lui furent nécessaires, et la condamnation même des Templiers. La paix entre

1. *Ordonn.* du 28 mars 1303.

les deux pouvoirs, le spirituel et le temporel, se conclut aux dépens du clergé du royaume, alternativement dîmé par le roi et le pape.

Sous les fils de Philippe le Bel et sous les premiers Valois, nous constatons les mêmes expédients, les mêmes indécisions dans la législation et la perception de l'impôt. C'est ainsi que lorsque Philippe VI leva un subside général pour la guerre de Flandre, l'impôt fut payé à Sens par feu (le fouage), levé à Rouen par paroisse, dans le bailliage de Caen réparti entre les villes et perçu par elles sur les personnes, et que Paris s'engagea à fournir et à armer de ses deniers quatre cents hommes à cheval pour quatre mois[1]. En 1341, un nouvel impôt général apparaît, la gabelle, institué par l'édit du 16 mars, et réglementé par l'ordonnance du 20 mars 1343. Le gouvernement se réserve le monopole du sel dans tout le royaume : auparavant ce monopole était restreint aux terres du domaine ; il s'étend désormais à toute la France. Il sera, par son origine et par les vexations auxquelles il expose les contrevenants, le plus odieux et le plus impopulaire des impôts de l'ancienne monarchie.

Ainsi les sources principales de l'impôt sont désormais trouvées. Comme impôts indirects, ce sont la maltôte et la gabelle ; comme contribution directe, l'impôt sur le revenu des terres. Les premiers sont exigés sans exception de personne ; le service militaire, l'aide personnelle au roi, exemptent seuls du second. Toutefois en ce qui concerne la perception et l'assiette de ces impôts, l'administration n'a encore ni cette unité ni cette suite qui assurent la rentrée régulière des revenus. Une fois l'aide consentie, il faut que la royauté, par des conventions particulières, traite avec les états provinciaux, avec le clergé, les grands vassaux, les bonnes villes, et laisse à l'initiative de chacun de ces pouvoirs les moyens de s'acquitter envers l'État. Ce ne fut pas la royauté, mais la nation elle-même, appelée à prononcer sur ses destinées, pendant la déplorable crise de la guerre de Cent ans, qui trouva d'emblée les règles

1. Vuitry, *Études sur le régime financier de la France*, t. III.

essentielles sur lesquelles doit reposer toute bonne administration financière. Les états généraux, assemblés en 1355 et les deux années suivantes, proclamèrent et la participation de toutes les classes à l'impôt, et la périodicité du vote de cet impôt, et la nécessité d'une administration responsable placée sous le contrôle permanent de la nation. Priés par le roi de subvenir aux dépenses de la guerre qui allait reprendre contre l'Angleterre, les états répondirent « qu'ils lui feraient trente mille hommes chacun an à leurs frais et dépens.... Et pour avoir la finance pour payer lesdits trente mille hommes d'armes, laquelle fut estimée à 55000 livres par les trois états dessus dits, ordonnèrent qu'on lèverait sur toutes gens, de tels états qu'ils fussent, gens d'Église, nobles ou autres, imposition de 8 deniers par livre sur toutes denrées, et que gabelle de sel courrait par tout le royaume de France. » La difficulté de perception de cet impôt, qui faisait intervenir l'autorité dans les transactions quotidiennes de la vie de chacun, et exaspérait les peuples par ses procédés inquisitoriaux, obligea les états, après le désastre de Poitiers, à remplacer cette contribution indirecte, par un impôt direct sur le revenu. L'ordonnance du 12 mars 1356 établissait ce qui suit :

« Tout homme qui aura vaillant 100 livres de revenu ou au-dessus, soit à vie ou à héritage, en gages ou à cause d'office, en pensions à vie ou à volonté, fera aide et subside de 4 livres... Et qui aura 40 livres fera aide et subside de 40 sols.... pour 10 livres et au-dessus, 20 sols.... au-dessous 10 livres, 10 sols.

« Laboureurs et ouvriers gagnants, qui n'ont autre chose que leur labourage, ne payeront que 10 sols.

« Serviteurs mercenaires, ou alloués, qui ne vivent que de leur service, feront ayde de 10 sols.

« Pour ceux qui n'ont pas rentes ou revenus et ont tout leur vaillant ou une partie en biens meubles, l'on regardera et estimera leurs biens meubles. C'est assavoir 100 livres pour 10 livres de revenu.

« Et ne sera point estimé ni regardé le vaillant des revenus

des nobles, outre les dites 5 000 livres, et ayderont de 40 sols par chaque 100 livres de revenu, outre les premiers 100 livres pour lesquels ils ayderont de 4 livres. »

Les revenus des clercs étaient taxés d'après les mêmes principes que ceux des nobles.

On a souvent fait remarquer l'injustice de cet impôt « progressif en sens inverse[1] » et mal calculé dans ses effets. Nous n'insistons ici que sur la généralité de la mesure et sur les précautions prises par les états pour assurer la perception exacte et intégrale de la contribution. Des députés, en effet, nommés *élus*, furent délégués dans les provinces pour surveiller les receveurs et connaître des différends soulevés par les contribuables. Au-dessus d'eux furent établis des superintendants chargés de recevoir les appels et de reviser les sentences prononcées par les provinces. La monarchie garda les *élus*, garda l'administration des aides, mais supprima la nomination de ces magistrats et le contrôle des états.

Quand la révolution de 1355-58 se fut perdue par ses violences, Charles V profita de l'expérience acquise pendant ces troubles et des réformes inaugurées par Étienne Marcel et ses amis. Il n'aimait pas les états et chercha à se passer de leur concours, mais, pour payer l'énorme rançon de son père, dont une partie lui fut avancée par le duc de Milan, Galéas Visconti, et pour subvenir à la guerre heureuse qui devait venger les hontes de Crécy et de Poitiers, il conserva les types des deux impôts établis par les assemblées de 1355 et de 1356; l'impôt direct des *fouages* à raison de 6 francs d'or sur chaque feu des villes et de 2 francs pour chaque feu du plat pays; l'impôt indirect de 12 deniers pour livre sur la vente des marchandises et la gabelle du sel. Ces deux contributions employées simultanément, et administrées avec ordre et économie, lui permirent de réparer nos désastres et de délivrer la France des Anglais[2].

1. Arth. Desjardins, *Les états généraux*, p. 34.
2. Sur l'administration financière sous Charles V, voy. Lavisse, *Étude sur le pouvoir royal de Charles V* (*Rev. hist.*, nov.-déc. 1884).

Il nous faut arriver jusqu'au règne de Charles VII pour découvrir des changements profonds dans les habitudes financières de la monarchie. Pendant les tristes années où Charles VII n'était que le roi de Bourges, et ne pouvait compter pour disputer son royaume aux Anglais que sur les provinces du sud de la Loire, il eut sans cesse recours pour soutenir sa guerre à la générosité des états. Pas une année ne se passe, que nous ne comptions une ou plusieurs convocations d ans les provinces[1]. La France ne marchanda pas son concours à son

1. Voici, année par année, les principales tenues d'états sous le règne de Charles VII :

1421. États de Clermont, en Auvergne.

1422. États de Saint-Maixent. Les trois états du Poitou accordent au roi 30 000 livres pendant trois années.

1423. États de Bourges. — États du Languedoc réunis à Carcassonne (aide de 200 000 livres). — États de Selles en Berry (aide de 200 000 livres). — États de Chinon (ils concèdent une aide pour trois ans).

1424. États de Selles en Berry. — États du Languedoc (ils accordent un million). — États du Languedoc réunis à Montpellier (aide de 150 000 livres). — États du Dauphiné (14 000 florins). — États de Saintonge. — États de Velay. — États du Vivarais et du Gévaudan, tenus à Seyon-sur-Rhône. — États du Poitou, tenus à Poitiers (50 000 livres). — États d'Espaly en Auvergne (150 000 livres).

1425. États de la Langue d'oïl, à Poitiers (450 000 livres), et de Mehun (états généraux ; 260 000 livres).

1426. États du Languedoc, à Toulouse. — États généraux (?) à Chinon (500 000 livres).

1427. États du Languedoc (le comte de Foix leva, en sus de l'aide, 22 000 livres dans ses domaines).

1428. États de Chinon.

1429. États du Languedoc à Carcassonne (le seul diocèse de Maguelonne paya 170 000 florins).

1430. États de Champagne, tenus à Châlons. — États de Sully-sur-Loire. — États du Languedoc (aide de 150 000 livres). — États deChinon. — États de Tours.

1432. États du Poitou (aide de 47 000 livres). — États généraux tenus à Poitiers.

1433. États de Tours.

1434. États de Vienne, en Dauphiné. — États du Languedoc (aide de 17 000 moutons d'or).

1435. États du Languedoc, à Béziers (aide de 185 000 moutons d'or).

1437. États de Champagne.

1438. États de Saintonge et d'Aunis, à Saint-Jean-d'Angély. — États du Dauphiné. — États d'Orléans.

roi; elle fit tous les sacrifices demandés à son patriotisme; on demeure étonné des sommes, énormes pour l'époque, que ce pays foulé depuis si longtemps par la guerre put fournir à la défense. Mais, après la victoire si chèrement achetée et l'expulsion définitive des Anglais, la nation fut mal récompensée de son zèle. C'est en effet du règne de Charles VII qu'on date la réforme capitale qui attribue au roi le droit de lever l'impôt sans le consentement des états, et qui, par la licence laissée au souverain, ouvrait la porte à l'absolutisme monarchique.

Si l'on consulte les actes législatifs du règne de Charles VII, on ne trouve aucun acte formel d'institution consacrant la permanence de l'impôt, aucune délibération des états, où ait été discuté ce renoncement de la nation à sa prérogative la plus essentielle, le consentement et le vote des subsides. D'autre part, le fait est indiscutable, affirmé par l'historien Comines, rappelé aux états de 1484 et attesté par l'usage constant de la monarchie. La chose se fit comme d'elle-même, par suite de la lassitude de la nation, de sa docilité et de sa confiance dans la royauté, par son assentiment tacite au fait accompli.

Deux grandes ordonnances mettent l'impôt sous ses deux formes principales à la disposition du souverain[1] : l'ordonnance de 1435, qui rétablit les aides du consentement des trois états, et prescrit les instructions nécessaires pour les lever et les gouverner. De cette instruction date l'organisation définitive de la ferme des aides. L'impôt consiste « dans un droit de 12 deniers tournois pour faire sur toutes denrées et marchandises quelles qu'elles soient, et par tant de fois qu'elles seront vendues et échangées ». Les marchandises de moins de 5 sols ne sont pas frappées de ce droit. Toute exemption de personnes est abolie, sauf en ce qui concerne les nobles vivant noblement, « qui s'arment continuellement, excepté s'ils vendent au détail leurs vins et blés », auquel cas ils sont considérés comme marchands.

1. *Rec. des Ordonnances*, t. VIII et IX, n° 84.

sait une série de contrats avec les seigneurs et les bourgeoisies des villes, et obtenait la somme nécessaire aux besoins communs. A mesure que la royauté étendit sa sphère d'action politique, que de féodale elle devint bureaucratique, qu'elle eut à payer des fonctionnaires salariés et à poste fixe, à entretenir presque continuellement sur pied une armée, que, devenant nationale, elle fut en contact soit avec l'Angleterre, soit avec l'Empire, soit avec l'Espagne, et eut à défendre les intérêts du pays tout entier, et l'intégrité même de la patrie, elle dut pour gouverner demander aux sujets des suppléments de ressources, qui tendaient à devenir constants. La nécessité, mère d'industrie, l'obligea à des ruses d'hommes de loi, à des marchandages et des habiletés qui abaissèrent son caractère chevaleresque; sous Philippe le Bel et les derniers Valois, elle devint procédurière et fiscale. Travaillée d'un impérieux et continuel besoin d'argent, elle se débat contre la résistance d'une noblesse intéressée à la pauvreté du souverain, d'une bourgeoisie économe de ses deniers, et d'un clergé jaloux de ses richesses. D'une situation semblable et des transactions intervenues entre le roi et la nation devait sortir, pour l'Angleterre, la reconnaissance des libertés publiques et la constitution d'un gouvernement parlementaire. En France, la lutte se termina à l'avantage de la royauté, qui réussit à imposer la nation sans son consentement et à se passer des états.

La première aide publique qui fut demandée par un prince le fut par Louis VII en 1147. Cette imposition d'un vingtième sur le revenu de toutes les terres, nobles, roturières et ecclésiastiques, semble avoir été levée sans difficulté. Malheureusement les détails nous manquent, et sur les négociations qui précédèrent cette mesure, et sur le mode de perception de cet impôt. Nous sommes mieux informés au sujet de la *dîme Saladine* (1188), qui fut levée à l'occasion de la croisade. Tous ceux, clercs ou laïques, roturiers ou nobles, qui n'avaient pas pris la croix, durent pendant la durée de l'expédition payer le dixième de leurs revenus, meubles et immeubles. La perception se fit par l'intermédiaire des seigneurs qui avaient

assisté au grand parlement de 1188. Le roi d'Angleterre Henri II leva pour son suzerain l'aide dans ses États normands. Toutefois cette perception se heurta à de si vives résistances et causa de tels troubles, que Philippe Auguste dut renoncer à maintenir l'impôt. Louis IX usa des mêmes moyens pour subvenir aux frais de ses deux croisades. Dans ces deux circonstances, il perçut l'aide générale et leva les décimes sur le clergé. Il s'opposa même à la prétention du Saint-Siège de taxer à son gré les ecclésiastiques de France, comme les sujets naturels du pape, et revendiqua ce droit comme appartenant exclusivement à la couronne.

Sous Philippe le Bel, l'aide devient en réalité presque annuelle; elle revêt toutes les formes, s'adresse à toutes les classes, use de toutes les précautions pour se glisser et passer en habitude. La guerre contre l'Aragon fut considérée comme une croisade; les décimes furent levés à cette occasion sur les bénéfices ecclésiastiques; les nobles et les bonnes villes durent répondre à la convocation royale ou lui payer le ban. Carcassonne donna au roi 1000 livres tournois pour s'exempter du service d'ost. En 1292, une taxe d'un denier fut établie sur la vente de toutes les marchandises; on appela cette taxe la *maltôte*, à cause des vexations sans nombre dont elle fut le prétexte. La population de Paris, celle de Rouen, prirent les armes; et redoutant que la taxe ne devînt perpétuelle, les deux villes se rachetèrent, l'une au prix de 100,000 livres, l'autre au prix de 10 000. La maltôte est le premier exemple de contribution générale sous forme d'imposition indirecte. En 1293, un emprunt forcé sur les riches bourgeois des bonnes villes donne 680 000 livres. En 1295, le roi lève un impôt extraordinaire d'un centième sur les revenus fonciers; en 1296 un impôt d'un cinquantième, qui est renouvelé l'année suivante. Le cinquantième produit 650 000 livres, le centième la moitié. La terrible guerre de Flandre, où les armes du roi éprouvèrent l'échec de Courtray qu'il fallait venger, rendit nécessaires de nouvelles levées de subsides en 1302 et 1303. Il fallut le consentement des états généraux, celui des

états de Normandie et de Languedoc; le roi dut aussi faire aux seigneurs leur part dans ces contributions perçue sur leurs tenanciers. Il prescrivait à ses agents beaucoup de ménagements. « Et contre la volonté des barons, ne faites pas ces finances en leurs terres... Et cette ordonnance tenez sacrée, mêmement l'article de la terre des barons; car ils nous feroient trop grans dommages si ils le savoient. Et en toutes les bonnes manières que vous pourrez, les menés à ce qu'ils le veuillent suffrir.... et les menés et traités par belles paroles et si courtoisement que esclande n'en puisse venir[1]. » En 1304 l'aide féodale fut levée à l'occasion du mariage de sa fille Isabelle avec le roi d'Angleterre; en 1313, pour l'armement de ses trois fils comme chevaliers. Nous ne notons que pour mémoire les altérations de la monnaie; les extorsions infligées aux Juifs et aux Lombards; l'achat, pour 20 000 livres, de tous les Juifs du Valois; la confiscation de toutes les créances dues aux Juifs, sous prétexte d'usure, et le recouvrement de ces créances au profit du trésor royal.

Le clergé ne fut pas plus épargné que le reste de la nation. Il payait l'impôt pour ses terres roturières et acquittait encore les décimes pour ses bénéfices. Cette contribution ecclésiastique avait pour objet de couvrir les frais des croisades. Mais tout devint bientôt matière à croisade, la guerre contre l'Aragon, comme celle contre l'Angleterre. Les doléances du clergé furent portées jusqu'au pape, qui prétendait son consentement nécessaire à l'imposition des clercs. Boniface VIII lança la bulle *Clericis laicos;* puis accorda la perception d'un double décime au roi, qui lui concéda en retour la perception d'un décime sur le clergé de France pour la guerre contre Frédéric d'Aragon. La situation des ecclésiastiques empira quand, après sa querelle avec Boniface, le roi transporta le siège de la papauté à Avignon. A dater de ce jour, le pontife fut sous la main du prince, qui obtint de lui tous les décimes qui lui furent nécessaires, et la condamnation même des Templiers. La paix entre

1. *Ordonn.* du 28 mars 1303.

LES IMPOTS ROYAUX

DEUXIÈME PARTIE

Les impôts se divisaient en impôts *ordinaires* et impôts *extraordinaires*.

Les impôts ordinaires se composaient des revenus ordinaires du domaine. Les impôts extraordinaires, qui devinrent ordinaires après 1439, furent les impôts *royaux*.

Les impôts royaux étaient ou directs ou indirects ; les premiers étaient administrés en *régie;* les seconds *en ferme*.

Les impôts directs étaient la taille, la capitation, les vingtièmes; on y peut joindre, à la fin du dix-huitième siècle, la corvée.

La taille. — Le nom de taille à l'origine est synonyme d'aide et désigne tout impôt, quel qu'il soit. On lui donnait ce nom parce qu'autrefois dans certaines provinces les paysans qui ne savaient pas lire marquaient par des entailles sur une fiche de bois les redevances qu'ils avaient payées. Les percepteurs gardaient une fiche semblable qui, rapprochée de la précédente, s'y adaptait exactement et faisait foi du compte acquitté ou à devoir par le taillable[1].

Comme nous l'avons vu, la première taille permanente fut levée en 1439 par Charles VII pour solder la première armée permanente. Elle ne s'éleva d'abord qu'à 1 800 000 livres, et fut même réduite sous le règne de Charles VII. Mais par la suite cet impôt fut démesurément accru. Il dispensait le prince de la convocation des états, dont le contrôle et la participation aux affaires publiques semblait une diminution de l'autorité royale. Le tiers état ayant accordé une fois pour toutes la taille au souverain, on supposa son consentement perpétuellement acquis aux crues successives dont cet impôt fut

1. Cette coutume existait encore, pour la taille royale, en 1789, dans la généralité d'Auch et ailleurs. Encore aujourd'hui, en Auvergne, les comptes particuliers des boulangers se tiennent souvent par ce procédé.

l'objet; on continua à dispenser le clergé et la noblesse par crainte des résistances de ces deux ordres, et parce qu'on jugeait impossible d'obtenir d'eux une aliénation de leurs droits semblable à celle qu'avait acceptée le tiers. La taille cessa d'être appliquée exclusivement à la solde de l'armée; elle devint l'impôt roturier, et la principale ressource du Trésor. Le roi n'avait besoin de consulter personne pour en fixer le chiffre; il l'arrêtait dans son conseil suivant les besoins du moment. On se laissa glisser sur cette pente commode et dangereuse où l'arbitraire administratif ne redoutait aucun obstacle.

Nous trouvons déjà sous Louis XI la taille à 4 millions. François Ier y ajouta la *grande crue* pour le payement de la solde de ses légions; Henri II y mit en sus le *taillon* pour la solde de sa gendarmerie. La grande crue et le taillon devinrent permanents comme le principal de la taille. Il en fut de même de ce qu'on appela *les accessoires de la taille*, impositions perçues pour un temps déterminé, afin de subvenir à des travaux d'intérêt général et public, et qui, réunies une fois à la taille, n'en furent plus distraites. Enfin, après Turgot, la corvée elle-même, transformée en prestation en argent, et qui d'abord avait été jointe aux vingtièmes, devint un accessoire de la taille.

De bonne heure les plaintes les plus vives s'élevèrent contre les surcharges écrasantes dont souffrait seulement la partie la plus pauvre de la nation, et qui n'avaient été prévues ni stipulées par aucun contrat. Il suffit de rappeler les réclamations du tiers aux états du seizième siècle et les doléances pathétiques que fit entendre R. Miron à ceux de 1614. Il n'en fut tenu aucun compte par la royauté. Sous l'administration du cardinal Mazarin la taille atteignit 52 millions. La réduction de cette imposition formait un des articles du programme des parlementaires sous la Fronde. Colbert, qui fut pitoyable aux souffrances du peuple, et qui jugeait que c'est vouloir tarir les sources d'un impôt que de lui trop demander, fit descendre ce chiffre à 45 millions, et voulait même le ramener à 35. Il augmentait d'autant le produit des aides

ou impôts indirects qui pesait, non pas également, mais indistinctement sur toute la nation. Mais après lui tout se précipita. A la veille de la Révolution, la taille était à 90 millions. C'est en vain que Necker, pour imposer une limite à l'arbitraire royal, avait fait décider que le brevet de la taille serait invariablement fixé à 80 millions, et qu'il ne pourrait être augmenté que par ordonnance du roi, enregistrée par le parlement; il en fut de cette réforme, précaution acceptée par le roi contre lui-même, comme de la plupart de celles que tenta Louis XVI, au début de son règne.

A mesure qu'augmentait le poids de la taille, diminuait le nombre de ceux qui en supportaient le fardeau. Comme c'était un signe de roture que d'y être sujet, et que le privilège en matière d'impôt marquait la différence des classes et même les degrés entre les individus de chaque classe, chacun, la vanité s'en mêlant, s'efforça de se soustraire à une charge qui avilissait[1]. On comptait parmi les exemptés : le clergé et la noblesse, puis le personnel entier de la magistrature, les officiers de finances, les corps des municipalités, nombre de villes qui avaient avec le trésor un abonnement fixe, les membres ou suppôts de l'université. Dans les campagnes, les nobles aisaient exempter leurs domestiques, parfois même leurs fermiers, mesurant leur influence personnelle à l'extension qu'ils parvenaient à donner à leur privilège. Par là devenait plus intolérable la charge des autres contribuables, puisqu'il fallait que le trésor fût toujours intégralement payé.

La taille était ou *personnelle* ou *réelle*. Elle était réelle c'est-à-dire évaluée d'après la nature des biens-fonds et au moyen d'un cadastre dans la plupart des pays d'états; le Languedoc, la Provence, le Dauphiné, une partie de la Guyenne, la Bourgogne, l'Alsace, la Flandre, l'Artois et le Quercy. Col-

1. Necker disait : « La taille est une humiliation dans la partie du royaume où elle indique une infériorité d'état, tandis que le même impôt ne rabaisse personne dans les provinces où ce tribut désigne uniquement une différence dans la nature des biens-fonds. »

bert voulait étendre à tout le royaume le système de la taille réelle, et dans cette intention fit commencer les opérations du cadastre. Ce travail fut interrompu par l'ordre de Louvois, qui écrivait à Foucault « qu'il n'y avait que trop de cartes géographiques du royaume, dont les ennemis pourraient dans les temps tirer plus d'avantage que nous ». Encore en 1763 parut une ordonnance prescrivant de reprendre la confection du cadastre interrompu; l'ordonnance resta sans effet.

Outre l'avantage pour les pays d'états et de taille réelle de posséder une base de répartition constante et équitable de l'impôt, le contrôle et la surveillance de l'assemblée avaient une autre vertu; ils ne permettaient pas au privilège de s'étendre sans mesure et le renfermaient dans les limites primitivement prévues par l'usage. Les biens des nobles et des ecclésiastiques qui n'étaient pas exploités directement, mais cédés à ferme, cessaient de bénéficier du privilège du propriétaire. On tenait la main à l'observation de l'édit de 1667, qui considérait comme partie réellement exploitée un bien de trois à quatre charrues.

On appelait charrue l'étendue de terrain qui exigeait le travail de six chevaux de labour. Une charrue était imposée à 30 ou 40 livres. Pour arrêter le brevet de la taille d'un village, on recherchait à combien de charrues s'élevait l'exploitation d'un paysan. Une charrue occupait d'ordinaire quatre ou cinq manœuvres qui devaient le *pied certain*, c'est-à-dire 7 à 10 livres.

La taille *personnelle*, à laquelle était soumise la plus grande partie du territoire français, était évaluée d'après les facultés présumées de chacun, et d'après l'aisance extérieure de sa vie. Les commissaires aux rôles, sans cesse en mouvement dans la circonscription de leurs bureaux, dressaient un état de la population de chaque village et des cultures, et devaient le tenir constamment à jour. Chaque contribuable avait sa feuille où figurait le détail de ses biens-fonds, revenus, loyers, rentes de toute espèce, qu'on supprimait en cas de mort du taillable, sur laquelle on notait toutes ses acquisitions nouvelles. Comme chaque feuille était rédigée d'après

les déclarations de l'habitant, et que lecture en était faite devant l'assemblée de la paroisse, l'autorité se réservait de contrôler les dires du taillable et les contestations des habitants de la paroisse, au moyen d'un arpentage, dont les frais restaient à la charge des faux déclarants. Ceux-ci voyaient en outre leur cote immédiatement doublée[1].

Tous les économistes du dix-huitième siècle ont fait ressortir les graves inconvénients de ce mode d'assiette. Le paysan était intéressé à paraître plus pauvre qu'il n'était, et à dissimuler ses ressources; il éloignait de son esprit toute idée de confort, toute modification dans les habitudes routinières de son exploitation, qui auraient pu lui faire supposer une aisance relative. Sa maison était mal tenue, ses bestiaux misérables, sa basse-cour mal garnie, ses vêtements sordides. Ainsi avait-il chance aux inspections des élus d'échapper à une crue de ces impositions et de voir sa cote maintenue[2]. Il s'accoutumait à sa misère et se gardait d'en sortir; les rigueurs du fisc le lui défendaient et l'en punissaient comme d'un crime. Chaque acquisition nouvelle, immédiatement portée à son rôle, supposait de sa part ou des économies soustraites à la vigilance des agents ou des revenus supérieurs à ses déclarations. On le taillait en conséquence[3]; et, mal récompensé de

1. Pizard, *La France en* 1789 (IIIe partie), chap. III. — D'Arbois de Jubainville, *Les intendants de Champagne.*

2. « Un taillable exact dans ses paiements craint de voir, l'année suivante, son exactitude punie par une augmentation. Il en résulte que tout taillable craint de montrer ses facultés; il s'en refuse l'usage dans ses meubles, dans ses vêtements, dans sa nourriture, dans tout ce qui est soumis à la vue d'autrui. Cette honte basse que la crainte d'une légère augmentation occasionne, énerve l'âme du citoyen. Nul ne rougit de faire le pauvre et de se soumettre à l'humiliation qui accompagne les couleurs de la pauvreté.... Nous affirmerons avec certitude que la crainte de montrer au jour ses jouissances a beaucoup d'influence sur cette inertie qui se borne au jour le jour et qui ne veut que le strict nécessaire. Qui de nous ne connaît l'expression triviale où se complaît l'indolence du taillable : « Si je gagnais davantage, ce serait pour le collecteur. » (*Procès-verbaux de l'Ass. prov. de Berry*, 1778. Rapport de l'abbé Véri.)

3. Cependant l'édit de 1766 exemptait de la taille d'exploitation pendant quinze ans les terres nouvellement défrichées.

son initiative, on le voyait tel que nous l'a dépeint le voyageur anglais A. Young, acceptant passivement son sort, refusant de travailler, arrachant ses vignes en Champagne, sous prétexte que le fisc lui prenait plus que ne lui rapportait sa peine, ou rompant le ban social pour se jeter dans le brigandage et grossir l'armée de la mendicité[1].

Si l'assiette de l'impôt était mauvaise, la perception en était plus défectueuse encore. Une fois en effet les rôles de la communauté expédiés des bureaux de l'intendant, l'administration dressait la liste des paysans les plus riches, offrant le plus de garanties de solvabilité, parmi lesquels on désignait d'office les collecteurs. Ceux-ci changeaient chaque année; mais pas un ne pouvait se soustraire à la périlleuse et coûteuse corvée. « La confection de chaque rôle se ressent du caractère de celui qui la fait.... Le collecteur y imprime ses craintes, sa faiblesse ou ses vices. Il agit dans les ténèbres; car qui sait au juste la richesse de son voisin et la proportion de cette richesse avec celle d'un autre? Cependant l'opinion du collecteur seule doit former la décision, et il est responsable sur tous ses biens et même par corps de la recette. D'ordinaire il lui faut perdre pendant deux ans la moitié de ses journées à courir chez les contribuables. Ceux qui ne savent pas lire sont obligés d'aller chercher dans le voisinage quelqu'un qui les supplée. La préférence pour ses parents, pour ses amis et ses voisins; la haine, la vengeance contre ses ennemis combattent dans son cœur les sentiments de la justice[2]. » Dans certains villages toutes les familles aisées étaient ainsi ruinées par la collecte les unes après les autres. Avant la réforme de Turgot, qui supprimait la solidarité des collecteurs et leur responsabilité sur leurs biens et leurs personnes, beaucoup perdaient par cette charge leur fortune et leur liberté. En une seule année, et dans une seule élection de Champagne, quatre-vingt-quinze de ces malheureux étaient en prison.

1. Lire tout le livre V de l'ouvrage de M. Taine : *Origines de la France contemporaine*, t. I.

2. *Procès-verbaux de l'Assemblée prov. du Berry* (1778), t. I, p. 72.

L'impôt rentre mal et l'on tient à l'inexactitude. Le paysan ne se décide à payer qu'après avoir reçu des garnisaires, dont la présence atteste sa misère; l'an suivant il ne sera pas augmenté d'une surcharge d'impôt; le receveur, d'autre part, gagne à faire marcher les soldats; il reçoit 2 francs par homme, en donne un, garde l'autre. L'exactitude des paroisses est préjudiciable aux intérêts du receveur[1].

Capitation. — Comme son nom l'indique, la capitation est l'impôt par tête. Il fut établi pendant la guerre de la Ligue d'Augsbourg en 1695. Il ne devait durer que jusqu'à la paix, et fut en effet supprimé après Ryswick; mais la guerre de la succession d'Espagne le fit rétablir en 1701, et à dater de cette époque il resta une des impositions ordinaires de la monarchie. La capitation est un impôt général; aucune classe de la nation n'y échappe; aucune cependant n'a été consultée: désormais sûre de son droit, la royauté ne juge plus nécessaire de demander le consentement de la nation. La noblesse et le clergé se soumettent, comme s'était soumis le tiers en 1439. C'est aussi un impôt proportionnel, mais aux conditions, non

1. « La politique de ces bonnes gens est de faire les pauvres, crainte de surcharge. De tout cela il résulte que la taille une fois assise, tout le monde gémit et se plaint et personne ne paie le terme expiré; à l'heure et à la minute, la contrainte marche; et les collecteurs, quoique aisés et qu'au fond cette garnison soit fort chère, se gardent bien de le renvoyer en payant, attendu que ces sortes de frais sont d'habitude et qu'ils y comptent, au lieu qu'ils craignent, s'ils devenaient plus exacts, d'être plus chargés l'année d'ensuite, et voici pourquoi : le receveur, qui connaît bien sur quoi porte l'assiette de la taille et que ses collecteurs sont solvables, envoie contrainte pour la forme en ce qui concerne le roi, et pour le fond relativement à lui. Son homme ne fait que se montrer et sert en même temps de garnison pour quatre villages.... Ne coûtât-il que 2 livres par jour au lieu de 4, comme cela se doit en conscience, c'est toujours 8 livres par jour qu'il gagne.... Ce fainéant ne coûte au receveur que 20 sols par jour tout au plus.... Or si certaines paroisses s'avisaient d'être exactes et de payer sans attendre la contrainte, le receveur, qui se voit ôter le plus clair de son bien, se met de mauvaise humeur, et au département prochain, entre lui, messieurs les élus, le subdélégué et autres barbiers de la sorte, on s'arrange de façon que cette exacte paroisse porte double faix, pour lui apprendre à vivre. » (Marquis de Mirabeau : *Traité de la population* (IIe partie, p. 50, éd. 1760.)

à la fortune. Tous les Français sont répartis en vingt-deux classes suivant leur rang dans l'État. Le Dauphin composait à lui seul la première et payait 2000 livres; les princes du sang formaient la seconde et payaient 1500 livres, et ainsi de suite jusqu'aux laboureurs et aux vignerons, qui acquittaient 40, 30, 10 et 3 livres.

Équitable dans son principe, la capitation, au cours du dix-huitième siècle, ne tarda pas à être modifiée au détriment des dernières classes et à l'avantage des premières.

Le clergé, pour se racheter de la capitation, s'engagea en 1695 à payer, à titre de secours extraordinaire, 4 millions chaque année que durerait la guerre. Il fit le même arrangement en 1701 (11 juillet) pour tout le temps que durerait la guerre d'Espagne. Mais en 1709 l'État, pressé d'argent, persuada au clergé de se racheter par une seule contribution de l'impôt de la capitation. Ce rachat fut exécuté moyennant une somme de 24 millions. (Délibération de l'assemblée du clergé, 11 avril 1710.) Le clergé s'acquitta par un emprunt au denier douze, et constitua pour 2 millions de rente. Pour acquitter les arrérages des rentes et amortir chaque année une partie de sa dette, il décida de faire chaque année un fonds de 3 millions [1]. Les pays d'états et beaucoup de villes s'abonnèrent comme pour la taille. La noblesse demanda des receveurs particuliers qui se contentèrent de déclarations verbales. Quant aux roturiers, la cote de la taille servit de base de répartition pour le nouvel impôt; ils payèrent le marc pour livre de la taille. Ainsi fut peu à peu renversée la proportion établie par le tarif de 1695. « Un bourgeois ayant un revenu de 6000 livres et qui devait être taxé à 98 livres, dut en payer 720, parce que sa cote de taille était de 4 sols pour livre. » Un noble qui aurait dû 3895 livres 10 sols ne supportait que 490 livres, soit le huitième de son imposition primitive. Les dernières classes cotisées à 3 livres, 10 livres, 30 livres et 40 livres en 1695, payaient en 1789, 24 livres, 60 livres, 180

1. Moreau de Beaumont, t. II (2e mémoire), art. 3.

livres, 300 livres, 600 livres. Les nobles payent huit fois moins qu'ils ne doivent, les roturiers huit fois plus. D'après le rapport de Dubois-Crancé à l'Assemblée constituante, le noble paye 2 sous pour livre, là où le roturier en paye 12. Le système du privilège et de l'exemption appliqué à la capitation a produit en un siècle ce résultat[1].

Cet impôt, qui devait produire 54 500 000 livres, ne rapporte à l'État que 38 millions. La recette a baissé à mesure que l'impôt pèse plus lourdement sur les contribuables.

Vingtièmes. — Vauban, dans son beau livre *la Dîme royale*, qui valut à l'auteur une disgrâce imméritée et fut mis au pilori en 1707, avait proposé de remplacer tous les impôts existants par un impôt unique, général, proportionnel, portant sur tous les revenus, établi d'après un cadastre bien fait, dont le livre présentait quelques spécimens, et qui varierait suivant les besoins de l'État du treizième au vingtième. Le contrôleur général Desmarets, à bout de ressources, au fort des désastres de la guerre de la Succession d'Espagne, s'empara de l'idée. Il ne supprima aucun impôt, mais ajouta à ceux qui existaient déjà l'impôt de Vauban, le dixième ou la dîme. (Déclaration du 14 octobre 1710.) Il se percevait sur les fonds, maisons, charges, emplois, commissions, offices d'épée, de robe et de finances, sur les rentes de l'Hôtel de Ville et sur les rentes qui sont sur les particuliers.

Supprimé en 1717, cet impôt fut rétabli en 1733 jusqu'en 1737, fin de la guerre de la Succession de Pologne. Rétabli en 1741, au commencement de la guerre de la Succession d'Autriche, il fut supprimé par l'édit de mai 1749, qui lui substitua l'impôt permanent du vingtième et de 2 sous pour livre. Un deuxième vingtième fut établi à compter du 1er oc-

1. « On impose strictement la capitation sur les non-privilégiés, et ce qui reste de cet impôt est réparti sur les privilégiés, de manière que si le principal de la taille pouvait éprouver une augmentation, il en résulterait que, par ce procédé, le montant de la capitation serait absorbé sur les taillables, et qu'il n'en resterait rien sur les privilégiés. » (*Procès-verbaux de l'Assembl. prov. d'Auvergne en* 1787.) Voy. l'ouvrage de M. F. Mège sur les *États provinciaux d'Auvergne de* 1787.

tobre 1756, et un troisième au mois de février 1760 avec un second droit de 2 sous pour livre.

Ces trois vingtièmes et les sous pour livre revenaient ainsi à 16 livres 10 sous sur 100 livres. En réalité, c'était un impôt du sixième.

Le vingtième différait de la capitation en ce que les privilégiés payaient l'impôt d'après les mêmes rôles que les roturiers, et n'avaient point de receveurs spéciaux. Mais l'égalité inscrite dans les ordonnances était incompatible avec les traditions et les usages de l'ancien régime. Le privilège finissait par se glisser dans les institutions financières qui semblaient le mieux gardées contre son influence dissolvante. Il en fut des vingtièmes comme de la capitation. Les corps d'état, les provinces, les villes, s'acquittèrent par abonnements. Les nobles agirent par voies personnelles et obtinrent des remises et des exemptions partielles. Le ministre Calonne avouait que l'impôt aurait rendu le double au Trésor sans les faveurs particulières dont les privilégiés étaient l'objet. On connaît la lettre souvent citée d'un gentilhomme à l'intendant de sa généralité : « Votre cœur sensible ne consentira jamais à ce qu'un père de mon état soit taxé à des vingtièmes stricts, comme le serait un père du commun. »

La corvée. — Vers la fin du dix-huitième siècle, la corvée s'ajoute aux impôts directs sur le revenu qui grèvent la population. Jusqu'à Turgot les taillables devaient en prestations en nature la corvée seigneuriale et la corvée royale. Non seulement les grands chemins, mais la plupart des travaux publics tels que casernes, charrois militaires, conduite des forçats, etc. étaient exécutés par corvées. Le paysan était arraché à sa terre et pendant plusieurs jours par mois était tenu de travailler pour le roi, sans rétribution aucune et à ses frais. La corvée, du reste, est aussi ancienne que la civilisation romaine, pour ne pas remonter aux histoires égyptiennes et assyriennes. Les grands monuments que Rome a partout laissés, routes, aqueducs, amphithéâtres, basiliques, tous ont été exécutés par corvées. Lactance s'est fait l'écho des plaintes et des souffrances

des populations de l'Orient, mises en réquisition par Dioclétien pour rebâtir magnifiquement la ville de Nicomédie. Les rois des deux premières races héritèrent de la corvée comme des autres impositions romaines. C'est encore par corvées que furent bâties au moyen âge la plupart de nos cathédrales. Toutefois c'est au dix-huitième seulement que la corvée royale prit tout son développement, et fut appliquée à d'autres travaux qu'à l'entretien des voies publiques. Une circulaire d'Orry (1737) l'étendit à toute la France. En 1779, les procès-verbaux de l'assemblée du Berry constatent que dans la province les travaux exécutés par les corvées s'élèvent à 700 000 livres. Trudaine, directeur général des ponts et chaussées, terminait en ce moment les beaux travaux qu'il avait conçus pour l'achèvement de notre grand réseau de routes nationales. Malgré les protestations, il avait dû les faire exécuter par corvées; aussi jamais cet impôt n'avait si lourdement pesé sur la population. Turgot, estimant que les dépenses des travaux publics, administrés en régie, se trouveraient réduites d'un tiers, pour le plus grand soulagement des cultivateurs et le plus grand profit de la population, supprima les corvées par l'édit de 1776[1]. Comme toutes les classes, et celle des privilégiés plus que les autres, étaient appelées à profiter de ces travaux, il sembla juste au ministre de remplacer la corvée par un impôt direct et général qui s'ajouterait au principal du vingtième. Nous n'examinons pas ici si le régime de la suppression radicale n'offrait pas de graves inconvénients, et s'il ne valait pas mieux laisser aux contribuables le choix de s'acquitter de leurs prestations soit en nature, soit en argent. La réforme de Turgot ne survécut pas à la disgrâce du ministre. Un édit royal révoqua l'édit de suppression. L'ancien usage des corvées fut rétabli par provision, jusqu'en 1787, où, de nouveau supprimées, elles sont suppléées par une imposition, qui cette fois est rattachée non plus aux vingtièmes, mais à la taille, c'est-à-dire retombe sur les roturiers, seuls

1. Voy. *Recueil des lois et ordonnances* d'Isambert, tome XIII.

soumis aux réquisitions de corvées. Or ce nouvel accessoire de la taille s'éleva en moyenne au quart du principal ; en Champagne, l'augmentation fut de 6 livres 5 sols pour 100 livres. Cette modification ne faisait qu'aggraver la situation du paysan, qui préférait pendant les saisons de chômage employer ses bras à la corvée que d'épuiser ses dernières ressources à acquitter en argent l'équivalent de son travail.

Les impôts indirects. — Les principaux impôts indirects étaient la gabelle, les aides, les traites.

Les gabelles. — L'impôt sur le sel était peut-être le plus odieux de l'ancien régime ; il frappait un aliment indispensable à la vie ; il prêtait aux exactions fiscales les plus minutieuses et les plus multipliées. Aucun n'était plus injuste dans le principe ni plus oppressif et arbitraire dans le mode de perception. Non seulement l'État s'était réservé le monopole du sel ; il en imposait la consommation forcée[1].

La gabelle devint un impôt royal sous le règne de Philippe de Valois. L'ordonnance de 1342 organisait la vente du sel dans tout le royaume, et instituait la juridiction des greniers à sel pour connaître de tous les délits auxquels prêtait cette finance nouvelle. Cette contribution fut adoptée par les états de 1355, et depuis lors elle ne cessa d'être perçue jusqu'à la Révolution, qui la supprima.

L'État obligeait chaque individu, âgé au moins de huit ans, à prendre dans ses greniers le sel dont il avait besoin, et fixait le minimum de sa consommation forcée. Ce minimum pouvait être supérieur ou inférieur aux besoins de l'individu. « Les enfants, dit un pamphlet paru à veille de la Révolution, ne doivent pas manger de sel, puisqu'on ne leur en accorde pas une once, si l'économie du ménage ne donnait la faculté au père et à la mère de partager leur taxe avec leurs

1. Consultez sur les gabelles : Moreau de Beaumont, *Mémoires concernant les droits et impositions*, t. III ; Lazare du Crot, *Traité des aydes, tailles et gabelles* (1636) ; Ch. Louandre, *Les anciennes gabelles et l'impôt sur le sel* (*Rev. des D. M.*, 1er janv. 1873) ; A. Delahante, *Une famille de finances au dix-huitième siècle*, liv. IV, chap. III.

petits innocents intaxés. » Ce sel était le sel de *devoir*, ou sel de *pot et salière*. La quantité était d'un minot (39^{lit},36) pour la consommation de quatorze personnes.

Ce sel du devoir ne pouvait servir qu'aux usages de la cuisine. Il était défendu sous les peines les plus sévères, amendes énormes ou même galères, de l'employer pour des conserves et des salaisons. Il fallait s'adresser au grenier du lieu pour demander de nouveau sel, le plus souvent différent par la qualité du précédent, afin de rendre plus commode la surveillance des agents; ou solliciter la permission d'appliquer son excédent à cet usage; dans tous les cas, il était nécessaire de se munir de bulletins constatant les qualités et quantités des sels employés, et de les montrer à toute réquisition des commis. On pouvait encore aller acheter le sel chez les *regrattiers*, débitants assermentés, autorisés par la ferme, qui vendaient au détail, mais à des prix supérieurs à ceux des greniers royaux. On comprend que les habitants de pays de mines, ou les riverains de la mer, étaient soumis « à un véritable état de siège » pour les empêcher de frauder le fisc. « Malheur à l'habitant du littoral qui, s'autorisant de la liberté naturelle, aurait été prendre de l'eau de mer pour la mêler avec de l'eau douce, et l'aurait employée à faire cuire les légumes qui composaient sa seule nourriture[1] ! » Les animaux qui s'approchaient des grèves, ou s'avisaient de tondre d'un pré salé la largeur de la langue, étaient impitoyablement confisqués. Les étrangers qui apportaient dans nos ports la morue, le saumon et le hareng étaient tenus, en abordant, de jeter le sel de leurs barils, comme immonde[2]. Les industriels qui avaient besoin de sel pour leur travail, comme ceux qui préparent les cuirs, recevaient un sel préparé pour eux, c'est-à-dire empoisonné, et devaient s'en servir, au risque de faire courir, par une confusion trop aisée, les plus grands dangers à leur famille. On détruisait les dépôts salins qui se forment d'eux-mêmes sur quelques parties du littoral méditerranéen.

1. Moreau de Beaumont, *opere cit.*
2. *Ordonn. de janv.* 1629, citée par Ch. Louandre.

Il n'est sorte de précautions dont ne s'entourât l'administration des gabelles pour obliger l'habitant à prendre de son sel et à ne pas user d'un autre. Jamais réglementation n'a été si compliquée, si barbare et si vaine que celle de cet impôt.

La tyrannie de la gabelle s'augmentait encore de l'inégalité des prix du sel suivant les localités. La carte des gabelles présentait le plus étrange enchevêtrement de provinces. On distinguait six régions entre lesquelles le prix du quintal de sel variait de 62 livres à 50 sous :

Les pays de *grandes gabelles*, qui payaient 62 livres le quintal.

Les pays de *petites gabelles*, qui payaient 33 litres 12 sols.

Les pays de *salines*, qui payaient 21 litres 10 sols.

Les pays *rédimés* (Quercy, Poitou, Marche, Saintonge, Angoumois, Périgord, Aunis, Basse-Bretagne, Guyenne, Gascogne et Béarn), qui s'étaient rachetés sous Henri II, et payaient de 6 à 12 livres.

Les provinces *franches* (Boulonnais, Artois, Cambrésis, Flandre, Bretagne), qui tenaient leur immunité de leur contrat de réunion à la couronne, et payaient de 40 sols à 9 livres.

Les provinces de *quart bouillon*, où le sel se vendait mélangé de sable et qui payaient le sel 16 livres.

Le prix du sel variait non seulement suivant les provinces, mais aussi selon les personnes. C'était un privilège envié que de figurer sur la liste du *Franc salé*, pour une exemption ou une modération de l'impôt. Les hôpitaux, les communautés religieuses, le corps de la magistrature tout entier, avaient droit au franc salé. Le prix de ce sel de gratification variait de 50 sous à 10 livres.

Dans les limites mêmes des grandes régions énumérées plus haut, les variations de généralité à généralité, de paroisse à paroisse, étaient innombrables. Dans la généralité de Dijon, 5 paroisses étaient à 32 livres, 5 autres à 16 livres, 10 à 11 livres. La Normandie, pays de grande gabelle, payait le sel 54 livres 15 sous, mais la généralité de Rouen ne le payait que 3 livres 10 sous; de même, en Picardie, le sel était

à 59 livres, mais dans l'élection d'Amiens il ne valait que 3 livres 10 sous, dans celle de Cayeux 27 livres. A Châlons-sur-Marne, le sel valait 32 livres; à Reims, 60 livres, à Rethel, 15 livres 15 sous. On multiplierait la liste de ces anomalies. La haute Auvergne faisait partie des petites gabelles; la basse Auvergne, des pays rédimés; le Bourbonnais, des grandes gabelles[1]. En Lorraine, pays de salines, les greniers vendaient de mauvais sel au quadruple du prix que le meilleur qui se vendait à l'étranger. Bien plus, le sel était à 6 sous 3 deniers la livre dans le pays même où il était extrait; le même sel, en Alsace, ne valait plus que 2 sous 9 deniers[2].

Plus le sel était cher, moins grande était la consommation. On en prenait 9 livres par tête dans les pays de grande gabelle, 11 livres dans les petites gabelles, 18 dans les pays rédimés et les provinces franches[3]. Cette progression était la condamnation même de l'impôt. Faute de sel, les cultivateurs et les montagnards perdaient plus de moitié de leurs fromages et de leur beurre, entretenaient peu de bétail.

D'autre part, la cherté de cette denrée, la nécessité de son usage, les différences du prix d'achat souvent d'un canton au canton voisin, encourageaient et provoquaient la contrebande. En Lorraine, en Normandie, tout le monde, paysans, nobles, ecclésiastiques se mêlaient de faux-saunage[4]. On y employait les enfants, on y dressait les animaux. Une formidable armée de fraudeurs, par mille ruses et souvent par la force, se travaillait à faire passer le précieux aliment à travers les mailles serrées du réseau fiscal. Parfois des provinces entières se soulevaient contre les rigueurs des gabelles. Telles, au milieu du seizième siècle, les révoltes de l'Aunis, de la Saintonge, de l'Angoumois et du Poitou. Les paysans faillirent prendre Bordeaux. Il fallut les troupes royales pour les réduire. Tel est

1. Voy. les tableaux reproduits par P. Boiteau, *État de la France en* 1789, p. 367.
2. Abbé Mathieu (thèse de doctorat), *L'ancien régime en Lorraine.*
3. P. Boiteau, *ibid.*
4. Abbé Mathieu, *ibid.*

encore le soulèvement des Bas-Bretons en plein règne de Louis XIV (1675). Dans le *Code paysan* qu'ils publièrent et qui fut leur manifeste, on lisait : « Il est défendu, à peine d'être passé par les fourches, de donner retraite à la gabelle ou à ses enfants, de leur fournir ni à manger ni aucune commodité, mais au contraire il est enjoint de tirer sur elle comme sur un chien enragé[1]. » On sait la popularité de Mandrin, qui pendant plusieurs années fournit de sel de contrebande, le Lyonnais, le Dauphiné, le Forez et l'Auvergne, battit les troupes du roi, et ne fut pris que par trahison. D'ordinaire on exerçait le faux-saunage par troupes de trois ou quatre cents personnes, souvent à cheval ; elles se recrutaient de brigands, de paysans exténués par le fisc et à bout de ressources, qui avaient rompu le ban social, fréquemment de soldats, mal nourris, mal payés, qui ne résistaient pas à la tentation de cette vie d'aventures, de périls et de profits. Souvent les bandes opéraient pour le compte de spéculateurs hasardeux et de sociétés occultes qui commanditaient leurs entreprises. Presque toute la population d'ailleurs était complice, gênée dans ses besoins, vexée par les procédés inquisitoriaux d'une perception dont le principe était l'exercice chez tous les particuliers.

Pour tenir en échec cette armée de la contrebande, la ferme mettait sur pied une armée d'agents, auxquels l'État prêtait le secours de ses troupes et les rigueurs d'une pénalité draconienne. A la lisière des provinces franches ou rédimées, le pays, dans un rayon de quatre lieues, était battu, traversé de patrouilles, gardé comme une marche militaire. Dans ces pays la plaie du faux-saunage est endémique et le brigandage une carrière. Cinquante mille agents se tiennent sans cesse sous les armes pour surveiller les lignes de douanes et sauver l'impôt. Dans chaque circonscription des greniers à sel siègent des officiers de gabelle qui jugent les délits d'après la cruelle ordonnance de 1680 ; on envoie aux galères les contreban-

1. Nous empruntons ces détails à l'article de M. Ch. Louandre, cité plus haut.

diers, on décime les soldats convaincus d'avoir fait passer le sel en fraude. En 1783, un commis à la ferme constate que, pour le fait des gabelles, 4000 saisies domiciliaires ont été exécutées, 2500 hommes arrêtés, 2000 femmes, 6600 enfants; et qu'enfin sur les galères du roi, sur 6000 forçats, un tiers est à la rame pour délit de contrebande [1].

Les gabelles rapportaient à l'État 60 millions sans compter les frais de perception et les bénéfices des fermiers, qui s'élevaient de 18 à 20 millions, c'est-à-dire au quart de la recette.

Aides. — On appelait *aides* les droits indirects prélevés sur les boissons, les ouvrages d'or et d'argent, les fers, les aciers, les cartes, le papier, les amidons. Les plus importants et les plus nombreux pesaient sur les boissons; on en comptait trente principales espèces sur le vin seulement. Ces droits étaient en ferme, jusqu'à la réforme de Necker en 1778, qui les fit administrer en régie. L'assiette et la perception en avaient été organisées par l'ordonnance de 1435, qui fut le point de départ de toute l'administration des aides. Cette ordonnance établissait un droit de « 12 deniers tournois pour livre, sur toutes denrées et marchandises, quelles qu'elles soient, et par tant de fois qu'elles seront vendues et échangées, les marchandises de moins de 5 sols seules exceptées ». Les vins payaient en gros, puis encore en détail, le huitième de leur prix, c'est-à-dire 30 deniers pour livre. Afin d'empêcher la fraude, les marchands étaient tenus de montrer une fois par mois leurs denrées aux fermiers des aides.

Par la suite des temps, les droits d'aides ne firent que se multiplier et les vexations de l'administration que s'accroître. La population enveloppait dans une même haine les commis des aides et les employés des gabelles.

Nous ne pouvons songer à énumérer tous les droits d'aide. Voici les principaux en ce qui concerne les boissons [2] :

1. Mollien, *Mémoires*, t. I, p. 105 (cité par M. Delahante, liv. IV, chap. III).

2. La grande ordonnance de 1680 a codifié toutes les ordonnances antérieures relatives aux aides. Voy. le chapitre sur les aides dans Moreau de Beaumont, *Mémoire concernant les impôts*, t. III.

Le droit de gros. — Louis XI, ayant supprimé l'imposition du sou pour livre sur toutes les marchandises, en excepta le vin, le poisson, le bétail à pied fourché, les draps, la bûche.

On les appela les *cinq espèces réservées*, et on donna le nom de *gros* au droit qu'elles acquittaient. Par l'édit de 1668 le droit de gros ne fut conservé que sur les boissons, le bétail, le poisson frais, sec et salé, et le bois, et continua à être perçu à chaque vente et revente.

Droit de huitième. — Qui frappait les vivres et autres boissons vendues au détail. Dans les généralités de Rouen, de Caen, d'Alençon et d'Amiens, ce droit était le *quatrième.*

Les 5 sous vieux et nouveaux. — Charles IX, par édit de septembre 1561 établit un droit de 5 sous par muid de vin et de vendange à l'entrée de toutes les villes closes et faubourgs, tant par eau que par terre. A ces 5 sous Henri III (édit de décembre 1581) ajouta les *nouveaux 5 sous.* Louis XIII ajouta encore 4 nouveaux sous, et étendit le droit aux derniers villages et hameaux. Ce droit de 14 sous fut confirmé par l'ordonnance de 1680. Difficilement perçu dans les petites localités, il rendit nécessaires les visites et les inventaires auxquels furent tenus tous les commis des aides une fois l'an, au mois d'octobre.

Droit annuel. — C'était une finance que devaient tous ceux qui ouvraient hôtellerie, taverne ou cabaret. Établi en 1577, on y soumit, en 1582, tous les marchands de vin en gros et, en 1632, tous ceux qui faisaient le commerce du vin en gros ou en détail. L'*annuel* fut porté à 8 livres par an dans les villes, à 6 livres 10 sous dans les autres lieux. Les revendeurs de bière ne payaient que demi-droit, mais les brasseurs acquittaient le droit tout entier. Les marchands vendant en gros et en détail devaient l'annuel pour le gros et un autre annuel pour le détail : de plus autant d'annuels qu'ils possédaient de caves ouvertes en dehors de la maison pour la vente.

Droit d'augmentation ou parisis. — Il s'ajoutait au droit

de gros et fut porté par la déclaration d'avril 1663 à 16 sous 3 deniers.

Gros manquant. — Pour assurer le payement du gros et du parisis, les commis procédaient chaque année à l'inventaire de la cave des particuliers ; et levaient un état de la récolte et de la consommation de chacun. On lui marquait la quantité qu'il pouvait consommer d'après les règlements, celle qui était tolérée pour les *lies, coulages et remplages.* Le trop bu payait le gros manquant.

Subvention générale. — C'était un droit perçu à l'entrée des villes et bourgs où les aides avaient cours (édits de 1640 et de 1655). Le vin était taxé à 20 sous par muid, le cidre et la bière à 50 sous, le poiré à 5 sous, la barrique d'eau-de-vie à 60 sous.

Subvention par doublement. — Ce droit n'appartenait pas à la ferme des aides, mais dépendait des cinq grosses fermes. C'était un droit d'entrée et de sortie sur les vins qui sortaient du royaume ou qui y entraient ; qui passaient des provinces où les aides avaient cours dans celles qui s'étaient rédimées.

Droit de jauge et courtage.

Droit de contrôle sur la bière. — C'était un impôt spécial de 37 sous 7 deniers à Paris, de 30 sous par muid dans les autres villes.

Quatre sous pour livre (mars 1705). — Il constituait une augmentation générale de tous les droits, tant des fermes générales que des autres fermes particulières. Un nouveau sou pour livre fut ajouté (février 1750), et un sixième sou en janvier 1759.

Entrée de Paris. — C'était l'administration de l'octroi de Paris, devenu impôt royal, et perçu par la ferme générale.

Il faut voir cette administration à l'œuvre, l'inquisition des commis, leur contrôle incessant sur le producteur, le débitant et le consommateur, les droits exorbitants prélevés sur la marchandise, pour s'expliquer les protestations et les haines provoquées par l'impôt indirect, le plus juste pourtant dans un pays de privilèges, parce qu'il s'étend à tous. Colbert pen-

sait ainsi quand, pour soulager le peuple, il avait relevé les droits d'aides et diminué la taille. Mais sans compter les surcharges dont l'impôt avait été grevé depuis la mort du grand ministre, le vice radical, qui en faisait l'odieux, résidait plutôt dans la perception que dans l'assiette[1].

Octrois. — Dans cette même catégorie d'impôts, on peut faire rentrer le produit des octrois, perçus par les villes et les communautés. A l'origine, ces octrois appartenaient aux municipalités elles-mêmes, et constituaient la branche la plus importante de leurs revenus. Pendant la régence d'Anne d'Autriche et à la veille de la Fronde, le gouvernement, à bout d'expédients, mit la main sur cet impôt et l'appliqua aux besoins du trésor. L'ordonnance de 1647 présente « que tous les deniers des octrois qui se levaient au profit des villes et des communautés seraient portés à l'épargne et permit le lever par doublement des mêmes droits et octrois ». L'État dut renoncer à spolier ainsi complètement les villes. Par l'édit de 1667, il se contenta de la moitié seulement des octrois, stipulant « que les dettes et charges des villes seraient prises sur l'autre moitié ». L'octroi devint une des sources ordinaires des revenus royaux; mais, pour que ces revenus fussent constants, il fallut rendre les octrois perpétuels; auparavant ils n'étaient autorisés que pour un temps limité (ordonnance de 1681). Il fut convenu que les octrois obtenus par les villes postérieurement à l'ordonnance ne seraient pas dans le cas de partage et seraient levés entièrement à leur profit. Mais il ne fut pas tenu compte de ces garanties. En 1758, le gouvernement imposa des octrois aux villes pour s'en approprier le revenu tout entier.

Traites. — Les *traites* ou droits de transit aggravaient et compliquaient singulièrement les droits d'aides. La France resta jusqu'à la Révolution hérissée à l'intérieur de barrières dont les revenus appartenaient aux provinces, aux seigneurs, aux municipalités, qui entravaient la circulation de province

1. Taine, *l'Ancien régime*, liv. V, chap. II. Lire les deux pages sur l'histoire du vin.

à province, favorisaient les famines et les accaparements. Colbert voulut, en traitant de gré à gré avec les possesseurs féodaux de ces droits, supprimer ces barrières intérieures, et les reporter à la frontière. Il dut reculer devant les résistances des *protectionnistes locaux*[1]. S'il ne put procurer l'unification douanière, il créa du moins les *cinq grosses fermes*, sorte de France affranchie au milieu de la France féodale, et comprenant quatorze provinces, à l'intérieur desquelles les marchandises circulaient librement (Normandie, Picardie, Boulonnais, Champagne, Bresse, Bugey, Dombe, Beaujolais, Berry, Poitou, Aunis, Anjou, Maine, Boulonnais). En dehors des cinq grosses fermes, on entrait dans les *provinces réputées étrangères*, c'est-à-dire qui n'avaient pas souscrit au tarif de 1664, et dans l'*étranger effectif*, qui comprenait les territoires acquis par la couronne depuis la législation de Colbert, ou privilégiés par leur contrat de réunion.

Outre le service général, la Ferme percevait sous le nom de traites les droits locaux, ci-dessous énumérés :

1° Tarif de 1667 pour la Flandre, le Cambrésis et le Hainaut.

2° Douane de Lyon.

3° Douane de Valence.

4° Douane de Saint-André.

5° Poids et casse. Table de mer. Vingtain de carênne. Deux pour cent d'Arles. Liard du baron. Drogueries et épiceries. Eau par quintal d'alun au port de Marseille.

6° Foraine et domaniale de Provence.

7° Patente du Languedoc.

8° Entrées et sorties du Roussillon.

9° Foraine d'Arzac.

10° Coutume de Bayonne.

11° Convoy, comptablie, courtage de Bordeaux.

12° Traite de Charente.

13° Prévôté de Nantes.

1. Le mot est de M. Delahante, *Une famille de finance au dix-huitième siècle*, liv. IV, chap. III.

14° Ports, havres et brieux de Bretagne.

15° Entrées et sorties en Lorraine, dans les Trois-Évêchés, la Franche-Comté et l'Alsace.

Tabac. — L'affermage du tabac ne date que de 1674. A cette date le fermier ne payait à l'État que 500000 francs et dut résilier son bail pour insuffisance d'affaires. En 1721, la Compagnie des Indes reprit ce bail pour 3 millions; mais, jugeant les frais de perception trop onéreux, elle le céda en 1730 à la ferme générale, qui n'avait pas besoin d'un personnel spécial. Les tabacs rapportèrent 13 millions en 1731, et le maximum atteint fut de 34 millions en 1758.

Affaires extraordinaires. — Tels sont, avec les revenus domaniaux, enrichis des parties casuelles (vente des offices de judicature et de finance), les principaux impôts, directs et indirects, de l'ancienne monarchie. Mais il faudrait un chapitre spécial pour énumérer et expliquer les abus de crédit auxquels se porta l'État pour subvenir à ses dépenses extraordinaires et à ses guerres. Pendant la dernière guerre de Louis XIV, les dépenses dépassèrent les recettes de 3 milliards 65 millions; et cette somme fut entièrement procurée par des expédients qui prouvent moins le génie financier que la fécondité malfaisante de l'esprit fiscal de cette époque. Les plus fréquentes de ces affaires extraordinaires, qui ont été la plaie de l'ancien régime, furent les emprunts à la caisse du clergé, les anticipations sur les revenus des années suivantes, procurées par les banquiers de la cour, la vente des lettres de noblesse, les recherches des faux nobles pour les obliger à acheter de nouveaux titres, les taxes sur les armoiries. On ne se contentait pas de spéculer sur la vanité et la manie des titres : les traitants taxés d'un seul coup à 24 millions, le furent encore d'une surtaxe de 15 millions sur les bénéfices présumés des opérations qu'ils avaient faites pour le compte de l'État. Mais « ces sangsues que l'État forçait à dégorger », « ces éponges qu'il se faisait un devoir de presser », ne s'étaient pas moins remplies aux dépens des particuliers; bien plus, les gens de finance, prévoyant ces restitutions for-

cées, les faisaient entrer en ligne de compte dans leurs opérations, et s'arrangeaient pour faire supporter ces charges par le public. On recourait surtout aux créations d'offices, qui, par leur multiplicité, leur inutilité, l'obligation où se trouvaient les corps et les compagnies de les racheter, désorganisaient les services administratifs, endettaient les communautés, ruinaient l'industrie des métiers[1]. En quinze ans le gouvernement vendit ainsi pour 257 millions d'offices de judicature, de finance et d'offices municipaux[2]. L'édit de 1692 qui érigea en titres d'offices les fonctions de maires et d'échevins, et supprima d'un trait de plume les libertés municipales dans tout le royaume, a une origine purement fiscale. C'est ainsi que, pour parer à des besoins présents, la royauté engageait l'avenir, grossissait démesurément sa dette exigible et sa dette flottante, et retranchait en même temps du nombre des contribuables la partie la plus riche de la bourgeoisie aisée. Ce fut en cherchant de l'argent qu'elle trouva la révolution. « La dette publique, dit Mirabeau, a été le germe de notre liberté. » Cette dette publique, au moment où s'ouvrent les états généraux de 1789, montait à 4 milliards 467 millions.

Le mauvais état des finances tenait à des causes profondes, auxquelles des ministres aussi habiles que Turgot et Necker

1. Citons quelques-uns de ces offices inutiles, qnand ils n'étaient pas odieux ou ridicules :

Greffiers conservateurs des registres de baptême, notaires apostoliques, médecins du roi, jurés royaux, greffiers du rôle des tailles, trésoriers de l'arrière-ban (qui ne fut jamais convoqué), essayeurs d'étain, rapporteurs-vérificateurs de greniers, certificateurs des criées, jaugeurs-courtiers, contrôleurs de la marque de l'or, contrôleurs des bans de mariage, contrôleurs des perruques, etc., etc. « Sire, disait un courtisan, Votre Majesté a beau créer des offices, elle trouve toujours des sots qui les achètent. » Ces sots n'avaient rien à perdre, mais tout à gagner à acheter les offices créés, qui constituaient un placement avantageux sur l'État et exemptaient les titulaires des impôts roturiers.

2. Des charges de maitres de requêtes étaient vendues 1 520 000 livres chacune; d'intendants de finances, 1 200 000 livres; de directeurs des finances, 800 000 livres. (V. Vuitry, *Un chapitre de l'histoire financière de la France* [*Rev. des D. M.*, 15 déc. 1883].)

pouvaient difficilement remédier; les abus étaient moins ceux de l'administration que du système de gouvernement inauguré par Richelieu et par Louis XIV. Les dépenses ne pouvaient être prévues à l'avance en vue des recettes, ni le budget équilibré, à cause de la marge indéterminée que le roi se réservait pour les pensions et les acquits au porteur et au comptant qu'il payait sur le trésor. En appelant la noblesse à sa cour, en lui faisant de la résidence auprès du souverain une obligation qui la ruinait, la royauté avait pris l'engagement tacite de la soutenir de ses libéralités et de la faire dépendre de ses faveurs. L'aristocratie non seulement était dispensée de la partie la plus lourde des impôts, mais elle vivait aux dépens de la nation. Dons, gratifications, inscriptions fictives sur les listes des créanciers de l'État, croupes sur les fermes, c'est de ces aumônes royales que les familles les mieux titrées, les héritiers des plus grands noms de France sustentaient leur luxe et rehaussaient l'éclat de leur maison. Il suffit pour s'en convaincre de parcourir les listes publiées par l'Assemblée constituante dans le recueil des pensions. Dans son rapport, Camus évaluait à 51 millions par an les pensions de toutes sortes payées par la monarchie. C'était peu de chose encore auprès des dépenses secrètes, soustraites au contrôle de la cour des comptes, et déguisées sous le nom d'acquits au comptant. Le Livre Rouge, publié le 5 avril 1790, dévoila ces mystères. Pendant huit années du règne de Louis XVI, le roi le plus économe pour lui-même, mais aussi le plus faible envers les autres, les acquits au comptant s'élevèrent à près d'un milliard. Ces désordres étaient la cause réelle du déficit, l'obstacle constant qui s'opposait aux réformes. La monarchie courait à la banqueroute; pour la sauver de cette extrémité, ce n'était pas aux finances seules qu'il fallait toucher, mais aux institutions mêmes sur lesquelles reposait la royauté absolue.

TABLEAU DU REVENU PUBLIC

DEPUIS PHILIPPE LE BEL JUSQU'A LA RÉVOLUTION

(Donné par Leber, *Collect.*, t. VII).

Philippe le Bel	240 000	Henri IV	26 000 000
Charles V	750 000	Louis XIII	80 000 000
Charles VII	1 700 000	Louis XIV (sous Mazarin)	97 132 000
Louis XI	5 500 000	— (sous Colbert)	120 040 000
Charles VIII	2 500 000	— (en 1715)	531 576 000
Louis XII	9 000 000	Louis XV	199 563 000
François Ier	16 000 000	Louis XVI (en 1774)	386 167 000
Henri II	18 000 000	— (en 1789)	484 405 000
François II à Henri III, de 21 à	31 654 000		

Nous donnons ces chiffres sous toutes réserves. Quelques-uns sont manifestement inexacts. Celui des recettes sous Louis XV concorde à peu près avec le chiffre porté dans les Mémoires de Maurepas pour l'année 1726. Mais en 1774 la situation était tout autre. Le dernier budget préparé par Terray portait les recettes à 371 980 000 livres. Le déficit était de 76 744 000 livres; la dette s'élevait à 110 millions et les anticipations à 161 millions. Telle est la véritable situation dont hérita Louis XVI.

Necker (*Administration des finances*, t. I, p. 35) donne le tableau suivant des recettes :

Vingtième	55 000 000	*Report*	499 500 000
3e vingtième	21 000 000	Droits du marc d'or	1 700 000
Taille	91 000 000	Pays d'états (d. gratuits)	10 500 000
Capitation	41 500 000	Clergé (don gratuit)	11 000 000
Impositions locales	2 000 000	Octroi	27 000 000
Fermes générales	166 000 000	Aides de Versailles	900 000
Régie générale (aides)	51 000 000	Impôts de la Corse	600 000
Domaines	41 000 000	Taxes des gardes-françaises et suisses	300 000
Sceaux et Poissy	1 100 000	Objets divers	2 000 000
Postes	10 300 000	Droits recouvrés par les princes	2 500 000
Messageries	1 100 000	Corvée	20 000 000
Monnaies	500 000	Contraintes	7 500 000
Poudres	800 000	TOTAL	585 000 000
Loterie royale	11 500 000		
Revenus casuels	5 700 000		
A reporter	499 500 000		

Il n'est fait mention dans ce tableau que des recettes ordinaires; on ne parle ni des affaires extraordinaires ni des emprunts. L'état au vrai donné par Bailly pour l'année 1785 porte les recettes ordinaires et extraordinaires à 849 951 700[1].

Si l'on tient compte de la valeur relative de l'argent, il y a un siècle, comparée à sa valeur présente, on peut évaluer à près de quatre milliards de notre monnaie les charges d'un budget, dont la plus grande partie était supportée par les classes les plus pauvres de la nation.

ADMINISTRATION FINANCIÈRE

TROISIÈME PARTIE

Sous les deux premières races, l'administration financière était confiée aux comtes et aux ducs, chargés de percevoir les revenus royaux, de pourvoir aux dépenses de la province et de porter le surplus au trésor. Leurs attributions étaient partagées par les immunistes, qui prenaient dans leurs domaines les mêmes soins, et portaient l'impôt sous forme de dons aux assemblées générales. Le camérier du palais était chargé de les recevoir et d'en tenir registre.

Les trésoriers de France. — Sous les rois Capétiens, les baillis remplacèrent les comtes carolingiens et héritèrent de leurs attributions. Trois fois l'an ils venaient rendre compte au roi et lui porter ses revenus qui étaient déposés au Temple. A la tête de l'administration du domaine était le trésorier de France. Le nombre des trésoriers fut porté à trois par l'ordonnance de 1328, maintenu par celle de 1360, puis porté à quatre sous Charles VI. Ce chiffre se maintint jusqu'au règne de Henri II. Ils étaient assistés dans leur service de

1. Voy. le détail dans Paul Boiteau, *État de la France en* 1789, p. 410.

receveurs et de payeurs par des officiers subalternes, le changeur, et le clerc du roi au trésor. Sur les trois trésoriers, deux s'occupaient à visiter le domaine royal, à surveiller l'entretien des châteaux, hôtels, propriétés de la couronne; le dernier était tenu de résider (édit de 1379). Ces trésoriers, qui ordonnaient toutes les dépenses de la maison du roi, siégeaient dans le conseil, dans toutes les délibérations sur le fait des finances; ils avaient à l'occasion entrée et séance au parlement; on les regardait comme *incorporés* à la cour des comptes, bien qu'ils dépendissent de cette cour pour leur administration.

A mesure que le gouvernement se compliqua, que les formes de l'impôt se multiplièrent et qu'aux revenus ordinaires de la royauté s'ajoutèrent presque régulièrement, à partir de Philippe le Bel, des revenus extraordinaires, on sentit le besoin d'alléger les charges des baillis, et on leur adjoignit des receveurs. Ils furent institués définitivement par l'ordonnance du 27 mai 1320. On exigeait d'eux un cautionnement qui équivalait à leur recette d'une année. Ils relevaient des baillis, qui dépendaient eux-mêmes des trésoriers et de la cour des comptes[1].

Les élus. — Les états généraux de 1355 et ceux qui suivirent la défaite de Poitiers et la captivité du roi Jean le Bon introduisirent une véritable révolution dans l'administration des finances. Les députés de 1355 firent au roi une aide extraordinaire et générale pour soutenir sa guerre; mais, afin d'assurer la perception intégrale des deniers votés et la responsabilité des agents de perception, l'assemblée nomma elle-même neuf *généraux et superintendants* chargés de la levée des subsides, choisis à raison de trois pour chacun des ordres et ayant au-dessous d'eux, chacun, deux receveurs généraux. « Et des trois états seront ordonnées et députées certaines personnes bonnes et honnêtes, solvables et loyales, et sans aucun soupçon, qui dans chaque pays ordonneront les

1. Vuitry, *Régime financier de l'ancienne France* (les trois premiers Valois), t. II, chap. VI, sect. 2.

choses dessus dites, auront receveurs et ministres. » Leur juridiction sera sans appel; ils prononceront souverainement sur toutes questions concernant le fait des aides. Telle fut l'origine de l'institution des élus. Elle survécut à la révolution bourgeoise qui lui avait donné naissance. Charles V garda les élus; mais ils cessèrent d'être désignés par les états, et reçurent leur commission du prince. Les superintendants généraux furent remplacés par les *généraux conseillers*. Ils étaient au nombre de dix. Réunis ils formaient une administration collective, qui deviendra la chambre ou la cour des aides. On institua à Paris trois élus et un receveur, dans les diocèses du royaume un élu et un receveur. Les élus furent chargés de l'assiette et de la perception de l'impôt extraordinaire. Ils avaient pouvoir de contraindre les contribuables, et ils jugeaient les procès relatifs aux aides. Ainsi fut organisée, à côté de l'administration du domaine, confiée aux trésoriers, celle des aides ou de l'impôt royal, confiée aux élus[1].

Cette double administration parallèle du domaine et des aides fut complètement bouleversée par les grandes ordonnances financières de François Ier, de Henri II et de Henri III. François Ier créa, sous le nom de *receveurs généraux des finances*, seize magistrats distribués en seize provinces qu'on appela de leur nom *généralités*. On leur donna le nom de généraux, dit Loyseau, « pource qu'ils recevoient généralement et confusement tous les deniers du roi en leurs provinces, tant ordinaires qu'extraordinaires... Laquelle différence des deniers ordinaires et extraordinaires, ce même roy François voulut confondre exprès, afin d'ôter la mémoire au peuple de ce que les aydes et deniers extraordinaires provenoient de son octroy et consentement libre[2] ». Au-dessus des seize receveurs généraux des finances, François Ier institua le *trésorier de l'épar-*

1. Vuitry, *Régime financier de la France*, t. III, p. 140 et sq. La perception et l'administration des aides furent organisées par les ordonnances du 13 novembre 1372, du 23 janvier 1373, d'avril 1374, de novembre 1379.

2. Loyseau, *Des offices*, liv. IV, chap. II.

gne « pour recueillir et amasser tout ce qui seroit épargné par toutes provinces après les charges acquittées et nécessités du royaume fournies ».

A cet exemple, Henri II institua seize trésoriers généraux, au lieu des quatre qui existaient anciennement. Ils réunissaient la charge des généraux sur le fait des aides, et la direction générale des deniers des aides. « Laquelle réunion, dit Loyseau, de ces deux diverses charges de thrésoriers et de généraux fut aussi faite à même dessein de confondre les deniers extraordinaires avec les ordinaires. » On leur garda le nom de trésoriers de France et généraux de finances à cause du mélange des deux charges de trésoriers et de généraux, « bien qu'ils ne soient en effet ni officiers de France ni généraux par tout le royaume. Mais ces beaux titres leur ont été laissés pour mieux vendre leurs offices. Néanmoins en conséquence d'iceux, et qu'ils ont succédé à ces quatre anciens, ils prétendent tous avoir séance après les présidents, et voix délibérative en la chambre des comptes et cour des aydes[1] ».

L'ordonnance de juillet 1577 institua la juridiction des *bureaux de finances*. Chacun de ces bureaux se composait de deux trésoriers pour l'administration des domaines, de deux receveurs généraux pour les impôts, d'un garde du trésor, d'un greffier et d'un huissier.

« Les trésoriers de France connaissent des réparations des maisons royales, ponts, chaussées, pavé et autres ouvrages publics, les lettres d'anoblissement, légitimation, aubaine, déshérence, épaves; et celles des dons, péages, pensions et autres qui concernent le domaine du roi leur doivent être adressées pour être enregistrées dans leur bureau. C'est aussi aux trésoriers de France que les lettres patentes ou commissions pour la levée des tailles sont adressées, et ils y mettent leur attache. Ils ont séance et voix délibérative dans les chambres des comptes et cours des aides, et sont commissaires-nés des chambres des francs-fiefs, du Domaine et du Terrier. Ils

1. Loyseau, *Des offices*, liv. IV, chap. II.

sont réputés officiers, domestiques et commensaux de la Maison du roi, et jouissent des mêmes privilèges[1]. »

Au-dessus des trésoriers de France fut institué le bureau souverain et central des *intendants de finances*, « et pource qu'en toute compagnie il faut un chef, on a mis au-dessus d'eux un surintendant des finances, qui correspond à l'ancien grand trésorier de France, et encore, d'autant que les finances sont chatouilleuses, on lui a baillé un contrôleur général[2]. »

Les intendants de finances. — Du jour où les offices de finances furent vénaux, les juridictions nouvelles devinrent suspectes à l'autorité royale. Leur esprit d'indépendance les portait à se coaliser avec les parlements et les autres cours souveraines. L'opposition de ces bureaux était d'autant plus dangereuse, que la couronne était à leur merci pour la levée et la rentrée des subsides. Aussi Richelieu, à la veille d'entreprendre la guerre de Trente ans, résolut-il de secouer la tutelle des bureaux de finances. Par l'édit de 1635 il sépara des bureaux les quatre charges de présidents et de trésoriers et les érigea à part à titre d'offices. Leur opposition n'en fut pas diminuée, les nouveaux officiers n'ayant pas cessé, par esprit de corps, de soutenir les revendications de leurs anciens bureaux. Aussi le cardinal, en 1637, se décida à joindre des attributions financières aux pouvoirs de justice et de police dont il avait investi les intendants. On lit dans le préambule de la commission d'un de ces nouveaux intendants : « Nous avons estimé que, pour avancer et accélérer le recouvrement des deniers tant dudit emprunt que de nos tailles, aides et gabelles et autres impositions, et pour pourvoir aux dits abus et désordres, et garantir nos sujets des exactions, surcharges et oppressions qu'ils souffrent,.. qu'il était à propos d'envoyer en chacune de nos provinces des personnes de qualité et autorité et des principaux de nos conseils, avec plein et entier

1. Piganiol de la Force, *Nouvelle description de la France*, tome I, chap. XIX, art. 2.
2. Loyseau, *Traité des offices*, liv. IV, ch. II.

pouvoir d'intendant de justice, police et finance[1]. » Les résultats de cette réforme furent d'éteindre et d'abolir un grand nombre des charges financières des bureaux, de diminuer les frais de taxations et les exactions dont se plaignaient les contribuables; mais aussi d'accroître singulièrement l'autorité royale en réunissant dans les mêmes mains, et en confiant à des agents révocables et par conséquent dociles, les pouvoirs les plus étendus et les plus différents. Dès lors l'intendant reçut directement du conseil du roi le brevet de la taille de la généralité, rédigé d'après les avis de l'intendant lui-même. Au reçu de ces lettres, appelées commissions pour la taille, « l'intendant de la généralité va dans chaque élection et là, avec tous les officiers de l'élection et un ou deux trésoriers de France, il fait, en présence du receveur particulier de l'élection, la répartition de toute la somme que doit payer l'élection, et ordonne ce qu'en doit payer chaque paroisse. Cette répartition se nomme le département de la taille et est signée par les intendants et par les élus[2]. »

Pour la levée de la taille, l'intendant avait encore, dans une certaine mesure, à compter avec les trésoriers et les élus ; il n'en était pas de même pour les autres impôts qui furent établis après l'institution régulière des intendants. La répartition de la capitation et des vingtièmes dépendait de l'intendant seul. Il avait au-dessous de lui un *directeur* et des *contrôleurs* qui ne relevaient pas de la juridiction des bureaux de finances. Quant à la perception, elle se faisait par des *préposés*, à raison d'un par communauté, et qui étaient à la nomination de l'intendant.

En somme, pendant les deux derniers siècles de la monarchie, la France fut divisée, au point de vue financier, en *pays d'élections*, où se trouvaient établis les bureaux d'élus; en

1. Caillet, *Administration en France sous le cardinal de Richelieu*, chap. IV, p. 48 : Commission du sieur de Villemontée pour la généralité de Poitou et pays voisins.

2. Piganiol de la Force, *Nouvelle description de la France*, chap. XIX, 5 De la manière de lever la taille.

pays d'états où l'autorité de l'intendant en matière d'imposition était restreinte par les pouvoirs des assemblées provinciales, où n'existaient pas les bureaux d'élections, et où la répartition se faisait par des commissaires nommés par les états ; en *pays d'impositions* qui comprenaient les nouvelles provinces annexées à la couronne, où n'existaient ni bureaux d'élections, ni états, où la répartition des tailles et des autres impôts directs appartenait à l'intendant seul.

La Ferme générale. — Les impôts indirects étaient administrés en fermes. Le système de l'affermage de l'impôt fut légué aux souverains francs par l'empire romain. Les péages et les douanes étaient, sous les empereurs, cédés à des fermiers, après adjudication au plus offrant et dernier enchérisseur, et le bail était d'ordinaire de trois ans[1]. Certains impôts continuèrent pendant les deux premières races à être perçus par des fermiers; la féodalité elle-même ne dédaigna pas ce système. Nous voyons les premiers rois capétiens affermer même les revenus ordinaires de leurs bailliages et sénéchaussées. On reprocha à Philippe le Bel d'avoir ainsi affermé l'impôt à deux banquiers italiens. A partir de Charles VII et de la grande ordonnance de 1435, l'impôt des aides ne cessa d'être affermé. Aux termes de cette ordonnance, les élus devaient bailler à ferme les aides au plus offrant et dernier enchérisseur après la chandelle éteinte. Elles ne pouvaient être adjugées ni aux gens d'Église, ni aux nobles, ni aux officiers du roi. L'adjudication était faite pour un an; les fermiers devaient opérer leurs versements entre les mains des élus, de mois en mois pour les villes, de deux mois en deux mois pour les lieux du plat pays. Les élus devaient aussi recevoir le cautionnement des fermiers et accepter leurs pleiges ou cautions. Ils avaient juridiction sur les fermiers en première instance, avec faculté d'appel aux généraux conseillers sur le fait des aides. Telle fut la première organisation régulière de la ferme des aides.

Nombre d'impôts furent par la suite cédés à bail à des finan-

1. *Code Théod.*, liv. IV, titre XII.

ciers et à des traitants. Le gouvernement trouvait commode de se procurer ainsi des ressources immédiates, tout en s'épargnant les longueurs et les embarras d'une perception dont il laissait l'odieux à des particuliers. Ceux-ci abusaient des nécessités de l'État pour marchander leur crédit et s'assurer l'impunité pour les exactions qui les enrichissaient. Méprisés et haïs, la royauté toujours besogneuse ne pouvait se passer de leurs services, et les plus nobles familles ne craignaient pas de se mésallier en mêlant leur sang à ce sang plébéien. On connaît les indignes flatteries dont fut l'objet, à la fin du règne de Louis XIV, ce roi de la finance, Samuel Bernard, à qui le souverain lui-même ne dédaignait pas de faire la cour. « J'admirai, dit Saint-Simon, cette espèce de prostitution du roi, si avare de ses paroles, à un homme de l'espèce de Bernard. »

Richelieu, qui fut souvent obligé d'avoir recours à leurs avances, les dénonce en ces termes :

« Il est absolument nécessaire de remédier aux déréglements des financiers; autrement ils causeraient enfin la ruine du royaume, qui change tellement de face par leurs voleries, que, si on n'en arrêtait le cours, dans peu de temps il ne serait plus reconnaissable. L'or et l'argent dont ils regorgent leur donne l'alliance des meilleures maisons du royaume, qui s'abâtardissent par ce moyen et ne produisent plus que des hommes aussi éloignés de la générosité de leurs ancêtres qu'ils le sont souvent de la ressemblance de leurs visages...

« Je sais bien qu'on peut dire qu'on les traite d'ordinaire comme des sangsues, à qui l'on fait souvent avec un grain de sel rendre tout le sang qu'elles ont sucé, et comme des éponges, qu'on laisse remplir, parce qu'en les pressant on exprime tout le suc qu'elles avaient tiré auparavant. Mais c'est un mauvais expédient, à mon avis... C'est leur donner un titre pour voler de nouveau dans l'espérance d'une nouvelle grâce[1]. »

La mauvaise réputation de ces traitants et banquiers, à qui Colbert, d'une seule fois, en 1661, fit rendre gorge de 111 mil-

1. *Testament politique*, chap. IV, sect. 4.

lions, et dont la comédie a rendu les types familiers, a fait tort aux administrateurs de la Ferme générale, la plus puissante de ces compagnies de fermiers, dont les profits, quoique considérables, étaient du moins réguliers et soumis au contrôle. Il est possible de réhabiliter l'intégrité des hommes qui, surtout au dix-huitième siècle, ont géré la Ferme générale. On l'a essayé de nos jours, non sans succès[1]. Quant au système lui-même, il n'est pas un économiste qui ne l'ait condamné. « Là où le revenu est en ferme, a dit Adam Smith, là sont les lois les plus sanguinaires. Nulle pitié ne touche un homme dont l'impôt fait la fortune[2]. » Le système était plus dangereux encore dans un pays comme la France de l'ancien régime, où le contrôle était illusoire, l'adjudication fictive, le monopole réel, où l'État avait plus besoin des fermiers que les fermiers de l'État. Le marquis de Mirabeau a écrit dans sa *Théorie de l'impôt* une de ses pages les plus vives contre les fermiers. Elle lui valut son exil au Bignon :

« Quand l'État dégradé et abattu se soumet aux conditions que ses fermiers lui imposent, l'épuisement arrive à son comble ; les édits ne sont que des prétextes d'exaction, et le peuple ne peut plus rien fournir de réel. Les coffres du prince, percés de toutes parts, ne sont plus même capables de servir d'entrepôt momentané. La science des ressources a pris la place de la science économique... Telle est la marche, telles sont les conséquences de l'erreur énorme d'interposer une agence quelconque entre la contribution des sujets et la recette du souverain. L'exemple de tous les âges et de tous les souverains en est la preuve. Partout les fermiers publics ont acheté du prince la nation, et détruit enfin la nation, le prince et eux-mêmes[3]. »

Nous empruntons à M. Delahante les détails suivants sur l'organisation de la Ferme générale, telle qu'elle acheva d'être

1. Delahante, *Une famille de finance au dix-huitième siècle*, liv. IV, chap. II.

2. A. Smith, *Richesse des nations*, t. V. p. 2.

3. *Théorie de l'impôt*, p. 286, cité par Loménie, *les Mirabeau*, t. II, chap. XXIII.

constituée par Colbert, telle qu'elle subsista pendant le dix-huitième siècle.

La situation de la compagnie dans ses rapports avec le gouvernement prêtait à une série d'équivoques et d'anomalies. La royauté croyait avoir intérêt à éviter l'odieux de la perception de l'impôt indirect, et ne pouvait se désintéresser de cette perception en laissant aux fermiers une indépendance réelle. Elle voulait que la compagnie fût temporaire, afin de ne pas constituer à son profit un monopole, et cependant perpétuelle en ce qui concernait le personnel, qu'on ne pouvait renouveler ; il comprenait près de trente mille agents. Elle désirait qu'il y eût unité dans les services, et ne voulait pas admettre, pour assurer cette unité, à la tête d'une telle administration, un chef, qui n'aurait pas tardé à faire la loi, et eût été « un connétable des finances ».

Le bail de la Ferme était consenti pour six années. Il contenait : 1° les diverses contributions que le gouvernement affermait ; 2° le chiffre de la Ferme pour chacune de ces contributions, et l'époque des versements ; 3° les sommes que la compagnie devrait fournir pour le rachat du matériel et le fonds de roulement ; 4° la rémunération que les associés pourraient prélever, en attendant l'inventaire général et la liquidation qui s'opérait à l'expiration du bail.

Les contributions affermées qui ne varièrent pas sont : la gabelle, les traites, les tabacs, les entrées dans Paris.

Le chiffre de la redevance était d'ordinaire fixé ; on stipulait des réserves dans le cas de guerre ou de paix ; certains baux admettaient deux prix : le prix rigoureux, qui devait être payé dans tous les cas ; le prix espéré, au delà duquel commençaient les bénéfices qui étaient partagés entre l'État et la Ferme. Le produit des contributions affermées variait de 100 à 160 millions, mais suivit pendant le dix-huitième siècle une progression constante. En 1787 le taux du bail fut de 144 millions, se décomposant ainsi : 58 560 000 pour les gabelles, 27 millions pour le tabac, 30 millions pour les entrées à Paris, plus de 28 millions pour les traites.

Le capital de la société, qui garantissait sa solvabilité, était de 90 millions, soit 1 500 000 pour chacun des soixante associés. La rémunération annuelle des fermiers s'élevait à un fixe de 24 000 livres pour droits de présence, 4200 livres pour frais de bureaux, une indemnité de 1500 livres par mois pendant les tournées. Il faut y ajouter l'intérêt du fonds de société, calculé au taux de 10 p. 100 pour le premier million et de 6 p. 100 pour le solde.

Le fermier réel était la société de soixante capitalistes; le fermier apparent, celui qui signait le bail, qui lui donnait son nom, au nom duquel se poursuivaient toutes les affaires de la compagnie, était un homme de paille, qui changeait tous les six ans, généralement le valet du contrôleur général : il recevait 4000 francs par an pour prêter son nom à la société de capitalistes, qui n'étaient légalement que sa caution. Quant au contrôleur général, il recevait le jour de la signature du bail un pot-de-vin de 300 000 livres, véritable impôt prélevé sur le produit des Fermes, qui engageait la complicité du contrôle : il fut refusé par Turgot et par Necker.

Pour figurer au nombre des cautions du bail, il fallait être nommé par le roi, et signer un acte de société rédigé par un notaire et stipulant la solidarité des co-signataires. Aux soixante adjudicataires s'ajoutait un nombre indéterminé d'adjoints, qui ne touchaient aucune rémunération, mais s'assuraient la survivance du fermier titulaire.

Les fermiers se distribuaient en *comités*, chargés des décisions à prendre; en *correspondances*, chargées de l'exécution; en *tournées*, chargées de la vérification.

Les principaux comités se nommaient : les Caisses, les Grandes Gabelles, les Petites Gabelles, les Tabacs, les Traites, les Retraites, le Personnel, le Contentieux. C'était le contrôleur général qui chaque année arrêtait le département des fermiers et fixait leurs attributions.

Les correspondances transmettaient les décisions prises par les comités en assemblées périodiques, aux diverses direc-

tions de province qui formaient leurs circonscriptions et où chaque correspondant agissait en maître absolu; chaque directeur de province dépendait de plusieurs correspondances à la fois, selon qu'il demandait des ordres pour les traites, les gabelles, les tabacs, etc.

En dehors du personnel des bureaux de Paris et des provinces, les brigades formaient le service actif. C'étaient ces agents subalternes, mal recrutés, souvent mal payés, qui, sans cesse en conflit avec les populations, faisaient détester l'administration des Fermes.

Les traitements et les parts de bénéfice des fermiers étaient grevés, par l'intervention abusive de l'État, de pensions et de croupes.

Croupes et pensions. — On appelait *croupes* des parts de commandite dans une place de fermier général; elles étaient quelquefois réelles et librement consenties : mais le plus souvent le roi imposait au nouveau fermier des croupiers fictifs comme condition d'achat de sa charge. Ils prenaient part aux bénéfices proportionnellement à un versement déterminé qui ne s'opérait jamais. Les pensions consistaient dans des sommes fixes assignées par le roi à certaines personnes, sur les places de fermiers généraux; quelques-unes, de l'aveu de Turgot dans un mémoire au roi, inavouables par leurs origines. Cinquante-cinq places de fermiers étaient grevées de pensions et trente-huit de croupes. Pensions et croupes restèrent secrètes jusqu'à l'administration de l'abbé Terray, qui en fit établir la liste. Cette pièce, dont la divulgation fit scandale, et qui fut publiée en 1776 dans un pamphlet anonyme, apprenait que le roi lui-même possédait quatre quarts de place de fermier général « et que Sa Majesté occupait en fait une place entière de fermier général » ; que toutes ses filles avaient part aux croupes; que ses plaisirs, les services secrets rendus à sa personne, étaient payés aux dépens des fermiers généraux. Un tiers environ des bénéfices du bail, soit 2 millions sur 6, passait ainsi en croupes et en pensions.

Réformes de Necker dans l'administration de la Ferme. — Pendant son premier ministère, Necker introduisit dans l'administration des Fermes des réformes capitales qui eurent pour effet de placer plus directement les fermiers sous le contrôle de l'État, et de faire de la Ferme une institution d'État (janvier 1780).

L'administration des aides devint la *Régie générale*. Les membres, désignés par l'État, n'étaient plus que des fonctionnaires salariés, dont la rétribution était fixe. Cependant, si l'impôt entre leurs mains rendait une somme supérieure aux évaluations du Trésor, ils recevaient une indemnité proportionnelle à cette plus-value.

L'administration de la Ferme générale se rapprochait singulièrement de celle de la Régie. Ainsi que s'exprimait Necker, « la différence entre les deux systèmes de perception était uniquement grammaticale ». Les fermiers ne recevaient plus en effet que des appointements fixes de 30 000 livres, et l'intérêt de leur cautionnement réduit de 10 p. 100 à 5 p. 100. Si la recette dépassait les prévisions du bail, les 3 premiers millions de plus-value revenaient au roi ; les recettes supplémentaires étaient partagées par moitié entre les fermiers et l'État. Régisseurs et fermiers étaient traités sur le même pied par le gouvernement. On disait aux régisseurs : « Vous aurez une telle part dans les produits qui surpasseront telle somme ; » et l'on disait aux fermiers : « Le roi aura telle part dans les produits qui surpasseront tel prix du bail[1]. »

Enfin Necker adjoignait aux fermiers un conseil de contrôle, dont le gouvernement nommait les membres, et qui surveillait toutes les opérations de la Ferme. Ainsi transformée, l'institution ne ressemblait en rien à la machine compliquée et malfaisante du commencement du siècle, et justifiait les éloges que le comte Mollien, dans ses Mémoires, adresse aux derniers fermiers généraux qui furent ses patrons et ses maîtres. Presque tous périrent sur l'échafaud pendant le

1. Pizard, *La France en* 1789, IIIe partie, chap. III. Nous recommandons dans ce manuel les pages qui concernent la Ferme.